

STAAT VAN HET DUALISME

EINDRAPPORT

Den Haag, 17 juli 2008

COLOFON

Projectnummer: 26024/44511011

Auteurs: Dick Hanemaayer
Yermo Wever
Maarten Sinnema
Yorick van den Berg

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2008.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Deventer, Amsterdam.

17-7-2008 17:55:00

INHOUDSOPGAVE

1 Onderzoeksvragen 7

- 1.1 Onderzoeksdoel 7
- 1.2 Onderzoeksvragen 7
- 1.3 Onderzoeksopzet 8
- 1.4 Responsverantwoording 9
- 1.5 Leeswijzer 10

2 Bevindingen gemeenten 11

- 2.1 De gemeenteraad 11
 - 2.1.1 Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages 11
 - 2.1.2 Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages 13
 - 2.1.3 Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur 14
 - 2.1.4 Bevindingen webenquête: procedures 16
 - 2.1.5 Bevindingen webenquête: gebruik van instrumentarium 20
 - 2.1.6 Bevindingen webenquête: informatievoorziening & ondersteuning 24
 - 2.1.7 Bevindingen rondetafelgesprekken 28
 - 2.1.8 Samenvatting 29
- 2.2 Het college van B&W 32
 - 2.2.1 Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages 32
 - 2.2.2 Bevindingen documentenstudie: Quick Scan dualisme / lokaal bestuur 33
 - 2.2.3 Bevindingen webenquête 33
 - 2.2.4 Bevindingen rondetafelgesprekken 34
 - 2.2.5 Samenvatting 35
- 2.3 De griffie 36
 - 2.3.1 Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages 36
 - 2.3.2 Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages 36
 - 2.3.3 Bevindingen webenquête 38
 - 2.3.4 Bevindingen rondetafelgesprekken 42
 - 2.3.5 Samenvatting 43
- 2.4 De rekenkamer 43
 - 2.4.1 Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages 44
 - 2.4.2 Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur 45
 - 2.4.3 Bevindingen rondetafelgesprekken 45
 - 2.4.4 Samenvatting 45
- 2.5 Het presidium 46
 - 2.5.1 Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages 46
 - 2.5.2 Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur 46
 - 2.5.3 Bevindingen rondetafelgesprekken 46
 - 2.5.4 Samenvatting 47
- 2.6 Rol vervulling door raadsleden 47
 - 2.6.1 Bevindingen documentenstudie: lokale documenten 47
 - 2.6.2 Bevindingen documentenstudie: algemene documenten 47
 - 2.6.3 Bevindingen webenquête 49
 - 2.6.4 Bevindingen rondetafelgesprekken 50
 - 2.6.5 Samenvatting 51

2.7	Rolvervulling door de burgemeester	51
2.7.1	Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages	51
2.7.2	Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur	52
2.7.3	Bevindingen webenquête	52
2.7.4	Bevindingen rondetafelgesprekken	53
2.7.5	Samenvatting	53
2.8	Rolvervulling door wethouders	53
2.8.1	Bevindingen documentenstudie – algemene rapportages	54
2.8.2	Bevindingen rondetafelgesprekken	54
2.9	Rolvervulling door de gemeentesecretaris	54
2.9.1	Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages	54
2.10	Rolvervulling door de griffier	55
2.10.1	Bevindingen rondetafelgesprekken	55
2.10.2	Samenvatting	55
2.11	Verwezenlijking van de wetsdoelen	55
2.11.1	De gemeenteraad als politiek forum	56
2.11.2	De gemeenteraad als volksvertegenwoordiging	56
2.11.3	De herkenbaarheid van het lokaal bestuur voor de burger	57

3 Bevindingen provincies 59

3.1	Provinciale staten	59
3.1.1	Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages	59
3.1.2	Bevindingen webenquête: procedures	60
3.1.3	Bevindingen webenquête: gebruik van instrumentarium	60
3.1.4	Bevindingen webenquête: informatievoorziening	61
3.1.5	Bevindingen rondetafelgesprekken	62
3.1.6	Samenvatting	63
3.2	Het college van Gedeputeerde Staten	65
3.2.1	Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages	65
3.2.2	Bevindingen webenquête	66
3.2.3	Bevindingen rondetafelgesprekken	66
3.2.4	Samenvatting	67
3.3	De griffie	67
3.3.1	Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages	68
3.3.2	Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages	68
3.3.3	Bevindingen webenquête	69
3.3.4	Bevindingen rondetafelgesprekken	69
3.3.5	Samenvatting	70
3.4	De rekenkamer	70
3.4.1	Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages	70
3.4.2	Bevindingen rondetafelgesprekken	71
3.4.3	Samenvatting	71
3.5	Het presidium	72
3.5.1	Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages	72
3.5.2	Bevindingen rondetafelgesprekken	72
3.5.3	Samenvatting	72
3.6	Rolvervulling door Statenleden	73
3.6.1	Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages	73

3.6.2	Bevindingen webenquête	73
3.6.3	Bevindingen rondetafelgesprekken	74
3.6.4	Samenvatting	74
3.7	Rolvervulling door de Commissaris der Koningin	75
3.7.1	Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages	75
3.7.2	Bevindingen webenquête	75
3.7.3	Bevindingen rondetafelgesprekken	76
3.7.4	Samenvatting	76
3.8	Rolvervulling door gedeputeerden	77
3.8.1	Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages	77
3.8.2	Bevindingen rondetafelgesprekken	77
3.8.3	Samenvatting	77
3.9	Rolvervulling door secretaris	77
3.9.1	Bevindingen rondetafelgesprekken	78
3.10	Rolvervulling door de griffier	78
3.10.1	Bevindingen webenquête	78
3.10.2	Bevindingen rondetafelgesprekken	78
3.10.3	Samenvatting	79
3.11	Verwezenlijking van de wetsdoelen	79
3.11.1	Provinciale Staten als politiek forum	79
3.11.2	Provinciale Staten als volksvertegenwoordiging	80
3.11.3	De herkenbaarheid van het provinciaal bestuur voor de burger	81

4 Synthese 83

4.1	Implementatie	83
4.2	Hardnekkige kwesties	84
4.2.1	Machtsbalans	85
4.2.2	Kaderstelling en controle	85
4.2.3	Werkdruk	85
4.2.4	Informatievoorziening	86
4.2.5	Rekenkamerfunctie	86
4.3	Doelbereik	86
4.3.1	Politiek forum	86
4.3.2	Volksvertegenwoordiging	86
4.3.3	Herkenbaarheid	87
4.4	Perspectieven	87

Bijlage 1: Gesprekspartners 89

Bijlage 2: Literatuurlijst 93

Bijlage 3: Vragenlijsten webenquête 105

Bijlage 4: Tabellenrapport webenquête 132

1

ONDERZOEKVVRAGEN

1.1

ONDERZOEKSDOEL

Het gemeentelijk en provinciaal bestuur bevindt zich in een ontwikkelingsproces van monistisch naar dualistisch bestuur. De hierop gerichte wetgeving is in 2002 respectievelijk 2003 van kracht geworden. Evaluaties in 2004 respectievelijk 2005 wezen uit dat zeker stappen gezet waren, maar dat het door de wetgever beoogde beeld nog niet in de volle breedte gerealiseerd was en dat verdere ontwikkeling nodig was.

In de Staat van de Dualisering 2008 zal door het ministerie van BZK de huidige stand van zaken in het proces naar dualisering van het bestuur, enkele jaren na de evaluaties, opgemaakt worden. Daartoe strekt de opdracht tot ' .. het verzamelen van informatie over de bestuursorganen van gemeenten en provincies en over de diverse spelers en het ordenen van deze informatie in een rapportage.'

1.2

ONDERZOEKSVVRAGEN

In dit rapport worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Hoe vervullen gemeenteraden/Staten hun rol in de praktijk van het lokaal bestuur?
 1. In hoeverre bepalen raden/Staten hun eigen agenda en werkorganisatie?
 2. In hoeverre beschikken zij over eigen informatiebronnen en gebruiken zij die?
 3. In hoeverre wordt de raad/Staten door het college actief geïnformeerd conform de wettelijke informatieplicht?
 4. Hoe verloopt de voorbereiding van de raads-/Statenbesluiten?
 5. Hoe vaak zijn er hoofdlijnenbatten op basis van reële keuzemogelijkheden?
 6. Kunnen raden/Staten sturen op de doelen in de programmabegroting?
 7. Is er een beleidsevaluatieverordening en hoe wordt die toegepast?
 8. Hoe vaak zijn er interpellaties?
 9. Wordt er gebruik gemaakt van het enquêterecht?
 10. Hoe vaak worden initiatiefvoorstellen ingediend, door wie en over wat voor soort onderwerpen en wat is het lot van die voorstellen?
 11. Hoe vaak worden voorstellen van het college of de burgemeester/CdK door de raad/Staten ingrijpend geamendeerd of verworpen?
 12. Komen de raden/Staten toe aan hun volksvertegenwoordigende rol?
 13. Is interbestuurlijk toezicht door de raad mogelijk?

- Hoe vervullen colleges van B&W/GS hun rol in de praktijk van het lokaal/provinciaal bestuur?
 1. In hoeverre krijgen de colleges van B&W/GS de ruimte voor de uitvoering?
 2. Vindt er min of meer systematische beleidsevaluatie plaats?
 3. Heeft de burgemeester/CdK een eigen portefeuille binnen het college naast zijn wettelijke taken?
 4. Heeft de burgemeester/CdK voldoende (wettelijke) sturingsmogelijkheden om de eenheid van het collegebeleid te bewaken?
- Hoe vervullen griffies, rekenkamers en presidiae hun rol in de praktijk van het lokaal/provinciaal bestuur?
 1. Wat zijn de recente ontwikkelingen in taakopvatting, ervaringen, werkdruk en motivatie van griffie(r)s?
 2. Welke rol hebben rekenkamers (gekregen) in de praktijk van het lokaal/provinciaal bestuur?
 3. Welke rol hebben presidiae (gekregen) in de praktijk van het lokaal/provinciaal bestuur?
- Hoe vervullen de verschillende spelers hun rol in de praktijk van het lokaal/provinciaal bestuur?
 1. Raads-/Statenleden
 2. Burgemeester/Commissaris van de Koningin
 3. Wethouders/Gedeputeerden
 4. Gemeente-/Provinciesecretaris
 5. Raads-/Statengriffier
- In hoeverre worden de wetsdoelen van de dualisering in de praktijk verwezenlijkt?
 1. De gemeenteraad/Staten als politiek forum
 2. De gemeenteraad/Staten als volksvertegenwoordiging
 3. De herkenbaarheid van het lokaal/provinciaal bestuur voor de burger

1.3

ONDERZOEKSOPZET

De gegevens waarop dit rapport is gebaseerd zijn langs vier lijnen verkregen.

Module 1: Inventarisatie follow-up centrale organisaties

In deze eerste module is in interviews geïnventariseerd welke follow-up door centrale organisaties (VNG, IPO, ministerie van BZK, Actieprogramma Lokaal Bestuur) is gegeven aan de aanbevelingen van de evaluatierapporten van de commissies Leemhuis en Hermans.

Module 2: Documentenstudie lokale/provinciale ontwikkelingen

Module 2 omvatte de documentenstudie waarin twee typen documenten zijn geraadpleegd. In de eerste plaats zijn dat gemeentelijke en provinciale documenten: evaluaties van de dualistische werkwijze en notitie over – aanpassing van – de inrichting gemeentelijk en provinciaal bestuur. In de tweede plaats betreft het algemene onderzoeken verricht door ondermeer het ministerie van BZK, van koepelorganisaties en politieke partijen.

De documentatie is verkregen met behulp van het ministerie van BZK en middels een eigen search (waaronder raadpleging van gemeentelijke en provinciale online systemen van bestuursdocumenten).

Van SGBO zijn gegevens verkregen vanuit de Quick Scan Dualisme / Lokaal Bestuur.

Het betreft documenten uit de periode 2005 – 2008. Dit betekent dat een (belangrijk) deel van de documenten betrekking heeft op de jaren 2005 / 2006, en daardoor in zekere zin gedateerd kan zijn, in de context van een zich ontwikkeld bestuur. Een flink aantal documenten is opgesteld in vervolg op de evaluaties in 2004 / 2005; het betreft documenten waarin de aanbevelingen van de beide evaluatiecommissies zijn getoetst op betekenis voor de betreffende gemeente / provincie.

De literatuurlijst is opgenomen in de bijlage.

Module 3: Webbased enquête

In deze module hebben webenquête plaatsgevonden onder raadsleden, statenleden, gemeentelijke griffiers en provinciale griffiers. De vragen hebben betrekking op zowel feiten als meningen. Vragenlijsten zijn opgenomen in de bijlage (pro memorie). De uitnodigingen tot deelname zijn uitgegaan vanuit het ministerie van BZK.

Module 4: Rondetafelgesprekken

In negen gemeenten en twee provincies hebben rondetafelgesprekken plaatsgevonden met zoveel mogelijk (vertegenwoordigers van) alle betrokkenen. In de bijlage is opgenomen met wie gesproken is. De uitkomsten uit de rondetafelgesprekken zijn anoniem in de tekst van het rapport verwerkt, dat wil zeggen dat niet aangegeven wordt welke uitkomsten aan welke gemeente / provincie gekoppeld zijn.

1.4

RESPONSVERANTWOORDING

Enquête raadsleden

Per gemeentegrootteklasse tot 100.000 (0-25.000, 25.001-50.000 en 50.001-100.000) is een steekproef getrokken van 28 gemeenten getrokken. Van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is een steekproef van 18 gemeenten getrokken. In totaal is gebruikgemaakt van een gestabiliseerde steekproef van 102 gemeenten. In elke gemeente is een selecte steekproef van 20 raadsleden getrokken. In totaal zijn 1924 raadsleden¹ voor de webbased enquête benaderd. Hiervan hebben 708 raadsleden de enquête ingevuld. De respons bedraagt daarmee 37 procent. Bij dit aantal respondenten is de maximale afwijking 5 procent, dat wil zeggen de dat de percentages in de populatie (alle raadsleden in Nederland) maximaal 5 procent hoger of lager zijn dan de percentages gevonden in de respons.

Enquête griffiers gemeenten

Alle 464 griffiers in Nederland zijn uitgenodigd om aan de enquête deel te nemen. In totaal hebben 167 griffiers gerespondeerd. Daarmee is de respons 36 procent. Bij dit aantal respondenten is de maximale afwijking 7 procent, dat wil zeggen de dat de percentages in de populatie (alle griffiers in Nederland) maximaal 7 procent hoger of lager zijn dan de percentages gevonden in de respons.

¹ Gemeenten met minder dan 25.000 inwoners hebben 19 raadsleden of minder.

Enquête statenleden

Alle 564 statenleden in Nederland zijn uitgenodigd om aan de enquête deel te nemen. In totaal hebben 195 statenleden gerespondeerd. Daarmee is de respons 35 procent. Bij dit aantal respondenten is de maximale afwijking 7 procent, dat wil zeggen dat de percentages in de populatie (alle statenleden in Nederland) maximaal 7 procent hoger of lager zijn dan de percentages gevonden in de respons.

Enquête griffiers provincie

Alle 12 provinciale griffiers zijn uitgenodigd om aan de enquête deel te nemen. Slechts 5 griffiers hebben geantwoord. Bij dit aantal is het niet zinvol meer om van percentage te spreken. De respons is behandeld als ware het 5 individuele cases.

1.5**LEESWIJZER**

In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van het onderzoek in gemeenten, in hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van het onderzoek in provincies. Beide hoofdstukken zijn opgebouwd naar enerzijds de organen en anderzijds de spelers, en kennen dus een parallelle opbouw. Per orgaan/speler worden de bevindingen uit de documentenstudie, de webbased enquête en de rondetafelgesprekken besproken. Afgesloten wordt steeds met een samenvatting, waarin beantwoording van de eerder genoemde onderzoeksvragen plaatsvindt. Ten slotte vindt in het vierde hoofdstuk de ‘synthese’ plaats. Daarin zijn de conclusies opgenomen, die op basis van de bevindingen op dualisme/dualisering op lokaal en provinciaal niveau getrokken kunnen worden.

2

BEVINDINGEN GEMEENTEN

2.1

DE GEMEENTERAAD

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvulling door de gemeenteraad aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages
2. Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages
3. Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur
4. Bevindingen webenquête: procedures
5. Bevindingen webenquête: gebruik van instrumentarium
6. Bevindingen webenquête: informatievoorziening en ondersteuning
7. Bevindingen rondetafelgesprekken
8. Samenvatting

2.1.1

Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages

Lokale rapporten en notities laten zien dat enerzijds nog gezocht wordt naar best practices op de verschillende aspecten van het functioneren van de raad (in één gemeente wordt het functioneren van de raad aangeduid als een voortgaand 'duel'), maar dat anderzijds meer en meer werkwijzen uitgekristalliseerd raken, waarbij alleen nog op details aanpassingen plaatsvinden.

Raads- en commissievergaderingen

In verscheidene gemeenten worden de raadsvergaderingen gelabeld – 'De Bilt in Debat', 'Rondje Zeist', 'Politieke Markt Almere', 'Raadsplein Haarlemmermeer'. Het streven naar herkenbaarheid van de raad voor burgers en (lokale) organisaties speelt hierin een voorname rol.

In veel gemeenten zijn de raadsvergaderingen gestructureerd naar drie onderdelen: 'beeldvorming, meningsvorming, besluitvorming', waarbij soms deze drie onderdelen op één avond geconcentreerd zijn, en soms over verschillende momenten zijn verspreid. Een vast ingrediënt van het onderdeel beeldvorming – vaak ook aangeduid als informatievoorziening – is de ruimte die er voor burgers en organisaties is om de raad hun opvattingen duidelijk te maken.

In het onderdeel meningsvorming vindt de discussie plaats. In principe is dit de discussie binnen de raad (c.q. de raadscommissie), ofschoon meer dan eens te lezen valt dat de discussie meer dan gewenst er één is tussen raadsleden en het college, in plaats van een discussie tussen raadsleden.

Het onderdeel besluitvorming is uitsluitend gewijd aan het nemen van besluiten op grond van de eerdere meningsvorming; ook wordt besloten over de als zodanig aangeduide hamerstukken.

De onderdelen beeldvorming en meningsvorming worden uitgevoerd in wisselende samenstellingen. Het komt voor dat deze onderdelen zich in de voltallige raad afspelen. Het komt ook voor – en naar het lijkt: meer – dat deze onderdelen zich in (vaste) commissiesamenstellingen afspelen, of ook in niet geregelde samenstellingen ('carrousel'). Er zijn raden die principieel van opvatting zijn dat inhoudelijke / politieke discussies in de voltallige raad dienen plaats te vinden; dat betekent dat alleen de beeldvorming in de commissies kan plaatsvinden, of in een enkel geval dat de commissies zijn afgeschaft. In andere gemeenten wordt er juist voor gekozen om het politieke debat in de commissies te doen plaatsvinden, waarna alleen nog de formele besluiten in de raad genomen worden.

In de overwegingen rond de ordening van de raads- en commissievergaderingen speelt (op de achtergrond) mee een efficiënte inrichting van de vergadercycli opdat raadsleden tijd hebben voor contacten met burgers. Meer dan eens worden elementen als werkbezoeken, hoorzittingen en dergelijke opgenomen in de vergadercyclus. De doelstelling inzake contacten met burgers wordt niet altijd gerealiseerd.

De (her)inrichting van raadsvergaderingen is in nogal wat gemeenten aanleiding geweest voor verbouwing van de raadszaal. Ook wordt soms buiten het gemeentehuis vergaderd.

Informatievoorziening

De informatievoorziening door het college aan de raad is een belangrijk onderwerp, blijkens de geraadpleegde documentatie.

Kernpunt is de wijze van ordening van informatie:

- Veelal worden drie typen documenten onderscheiden: startnotities (die niet per definitie door het college hoeven te worden vastgesteld), keuzenota's, beleidsplannen. De startnotitie is probleemstellend en informatief, de keuzenota bevat oplossingsrichtingen, de beleidsnota bevat het te voeren beleid.
- Stukken worden vooraf (door presidium, agendacommissie, raadscommissie) onderscheiden naar hamerstukken en bespreekstukken.
- Vanuit de raden bestaat behoefte aan heldere structurering van informatie in een vast format, bijvoorbeeld naar de drie, vier of vijf W-vragen: wat, waar, wie, wanneer en waarom. Of de POOK-ordening: probleem – oorzaak – oplossing – consequenties. In dit verband wordt ook met regelmaat gepleit voor stukken die voldoende 'smart' zijn.

Vaak wordt aangegeven dat de kwaliteit van de door het college aan de raad verstrekte informatie te kort schiet. En ook is een enkele maal aangegeven dat op grond van de actieve informatieplicht de raadsleden teveel informatie ontvangen.

Gemeenten verschillen op het punt van de wijze waarop de ambtelijke medewerkers door raadsleden benaderd worden; doorgaans loopt dit via de griffies, soms zijn er rechtstreekse contacten tussen raadsleden en ambtenaren.

Kaderstelling en controle

Kaderstelling en controle op de uitvoering behoren tot de hoofdtaken van de raad. De programmabegroting en de programmarekening worden hierin als kerndocumenten gezien. Er wordt op gewezen dat de rekening niet alleen financiële informatie dient te bevatten, maar zeker ook inhoudelijke informatie, dat wil zeggen informatie over resultaten van het beleid. En meer dan eens is er kennelijk reden om te pleiten voor informatie op hoofdlijnen, en informatie die voldoende transparant is.

Daarnaast is het raadsprogramma – opgesteld na de verkiezingen – een belangrijk kader. En veel raden werken met een lange termijn agenda (al dan niet verbonden aan de ‘lijst met toezeggingen’) die richtinggevend is voor het functioneren van de raad. In een enkel geval wordt een expliciet onderscheid gemaakt tussen het raadsprogramma en het collegeprogramma (dit laatste is ‘van de coalitie’), waarbij wel het primaat bij het raadsprogramma moet liggen.

Naast de programmarekening worden meermalen beleidsevaluaties, de bestuursrapportage van het college (Berap) en de rekenkamer genoemd als bronnen om de controlerende rol te vervullen.

Presidium / agendacommissie

Doorgaans functioneert een raadspresidium en/of een agendacommissie, verantwoordelijk voor de voorbereiding van de raad- en commissievergaderingen. Het presidium bestaat vaak uit de commissievoorzitters, de burgemeester en de griffier; maar andere varianten komen ook voor. Meestal is het presidium klein van omvang en ‘a-politiek’ van karakter.

Eén van de functies van het presidium kan zijn om stukken die niet aan kwaliteitseisen voldoen terug te sturen naar het college.

Hardnekkige kwesties

Hoewel blijkens het bovenstaande in veel gemeenten de duale raad naar vorm en inhoud duidelijk in ontwikkeling is, zijn er ook enkele hardnekkige kwesties, die meermalen in gemeentelijke rapportages voor het voetlicht komen. Deze kwesties houden niet per definitie verband met het dualistische stelsel. Het gaat om:

- Het grote tijdsbeslag van het raadslidmaatschap, het grote aantal vergaderingen en grote stapels stukken
- Daardoor: onvoldoende tijd voor contacten met burgers / kiezers
- De informatievoorziening, naar kwaliteit en naar kwantiteit
- De verhouding tussen raad en college, ondermeer tot uitdrukking komend in een te beperkte greep op de eigen raadsagenda.

2.1.2**Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages**

Uit onderzoek² bleek dat meer dan de helft van de gemeenten beschikt over een raadsprogramma, en meer dan driekwart over een collegeprogramma, dus meer dan eenderde van de gemeente beschikt over beide. Raadsprogramma's komen gelijkelijk voor en na de coalitievorming tot stand. In de helft van de gevallen is het raadsprogramma door de voltallige raad vastgesteld; in de andere gevallen is er feitelijk sprake van een coalitieakkoord.

² M. v.d. Plasse (2005), Raadsprogramma: must of mist?

Waar twee programma's bestaan, ontstaat onduidelijkheid omdat niet duidelijk is welke leidend is in geval er geen inhoudelijke overeenstemming is tussen beide programma's.

Het onderzoek mondt uit in een pleidooi voor een politieke agenda boven een raadsprogramma. De politieke agenda zal herkenbaar moeten zijn in de programmabegroting, en vormt het optimum tussen de eenheid van de voltallige raad en de verscheidenheid van de raadsfracties. De politieke raadsagenda wordt gevolgd door de coalitieonderhandelingen leidend tot afspraken als grondslag voor de samenwerking in het college.

2.1.3 Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur

Uit de quick scans Dualisme/Lokaal bestuur³, uitgevoerd door onderzoeksbureau SGB0, komt naar voren dat minder dan de helft van de raadsleden van mening is dat de raad voldoende vroegtijdig bij de besluitvorming is betrokken, het percentage varieert tussen 40 en 50. Er is geen sprake van een duidelijk verschil tussen grootteklassen van gemeenten. Collegeleden denken hier anders over: meer dan 80 procent vindt dat raadsleden wel vroeg genoeg betrokken worden. 70 Tot 80 procent van de ambtenaren zijn dezelfde mening toegedaan.

Ongeveer tweederde van de in de quick scan betrokken gemeenten melden dat er een lange termijn agenda bestaat; meer dan tweederde van de raadsleden is tevreden over het functioneren daarvan.

Rond 60 procent van de raadsleden maakt er melding van dat er 'wel eens' een bestuursopdracht aan het college gegeven is. Meer dan tweederde van de raadsleden is tevreden over de laatst verstrekte bestuursopdracht. Collegeleden hebben een ander beeld hiervan, namelijk dat de raad meer bestuursopdrachten geeft. De percentages lopen lineair op naar grootteklassen, van iets meer dan 50 procent bij de kleinste gemeenten tot 95 procent bij de 100.000+ gemeenten. Ook de collegeleden zijn in ruime meerderheid tevreden over de bestuursopdrachten.

De controlerende taak van de raad kan vanuit twee functies uitgevoerd worden: terug kijken en fouten opsporen, en vooruitkijken en zoeken naar verbeteringen. Raadsleden zien beide functies als relevant, met een lichte nadruk op de tweede. Collegeleden en ambtenaren leggen aanzienlijk meer nadruk op de terugkijkende functie, zij het dat de verschillen met de raadsleden sinds 2007 iets minder geworden zijn.

In het functioneren van de raad kan het primaat liggen bij de raad of bij de commissies. Tot 2007 was er in de meeste gemeente in feite sprake van een mengeling, met daarnaast meer primaat bij commissies dan bij de raad. Raadsleden gaven bij meerderheid aan te wensen dat het primaat bij de raad zou liggen. Vanaf 2007 geven raadsleden aan dat het primaat vooral bij de commissies ligt, zeker bij de 50.000+ gemeenten. Ook in de metingen vanaf 2007 is het de voorkeur van raadsleden dat het primaat meer bij de raad ligt dan het in werkelijkheid is.

³ De Quick scan Lokaal bestuur is sinds september 2007 de opvolger van de Quick scan Dualisme.

Raadsleden geven in meerderheid (70 tot 80 procent) aan dat de fracties voldoende initiatieven nemen om burgers en instellingen te betrekken bij het gemeentelijk beleid; er zijn geen duidelijke verschillen naar gemeentegrootte.

Over de raad is men op hetzelfde punt minder positief. Tussen 50 en 60 procent van de raadsleden vindt dat de raad voldoende initiatieven neemt. Vanaf 2007 ligt dit percentage iets hoger dan voor 2007.

De stelling 'Raad en college zijn gericht op versterking van elkaars positie en functioneren' wordt onderschreven door 35 tot 40 procent van de raadsleden. Meer dan de helft is het ermee oneens en een kleine 10 procent is het er zeer mee oneens. Het percentage 'oneens' neemt licht toe naar toenemende gemeentegrootte. In de metingen van 2007 wordt de stelling iets meer onderschreven, vooral bij de kleinere gemeenten.

In de periode tot 2007 reageren collegeleden iets negatiever dan de raadsleden op de stelling, vanaf 2007 echter duidelijk positiever, behalve de collegeleden in de 100.000+ gemeenten die in ruime meerderheid (63 procent) de stelling afwijzen.

Ambtenaren zijn het duidelijk meer dan raadsleden en collegeleden oneens met de stelling.

In de quick scan is gevraagd naar de rol van waaruit raadsvragen gesteld worden. Met voorbijzien aan enkele verschillen tussen gemeentegrootten gaat het volgens raadsleden in meer dan de helft van de gevallen om politiek profileren. En vervolgens in afnemende volgorde van belang om de controlerende rol, de volksvertegenwoordigende rol en de kaderstellende rol. Collegeleden zien raadsvragen overwegend vanuit de politieke profilering (gemiddeld 70 procent), ofschoon dat vanaf 2007 duidelijk minder geworden is (gemiddeld circa 60 procent). Zeker vanaf 2007 zien ambtenaren raadsvragen meer dan raadsleden en collegeleden als controlerende vragen.

40 tot 50 procent van de raadsleden is van mening dat het besluitvormingsproces binnen het bestuur van de gemeente 'in geringe mate' / 'niet of nauwelijks' inzichtelijk is voor burgers en instellingen. Collegeleden en ambtenaren zijn hier beduidend optimistischer over.

Raadsleden zijn het er dan ook in grote meerderheid mee eens dat de raad vaker het initiatief moet nemen tot nieuwe werkvormen om de burger te bereiken. Dit geldt ook – zij het met iets minder hoge percentages – voor collegeleden en ambtenaren blijkens gegevens vanaf 2007.

Raadsleden zien in ruime meerderheid de toegevoegde waarde van het insprekrecht op de besluitvorming, uitgezonderd raadsleden in de 100.000+ gemeenten.

Collegeleden denken vanaf 2007 duidelijk positiever over het insprekrecht, uitgezonderd collegeleden in de 100.000+ gemeenten. Ambtenaren zijn verdeeld over de betekenis van het insprekrecht.

In het algemeen zijn raadsleden in ruime meerderheid (zeer) tevreden over het laatste burgerinitiatief. Bij collegeleden en ambtenaren is sprake van een wisselend oordeel, gemiddeld iets neigend naar het positieve.

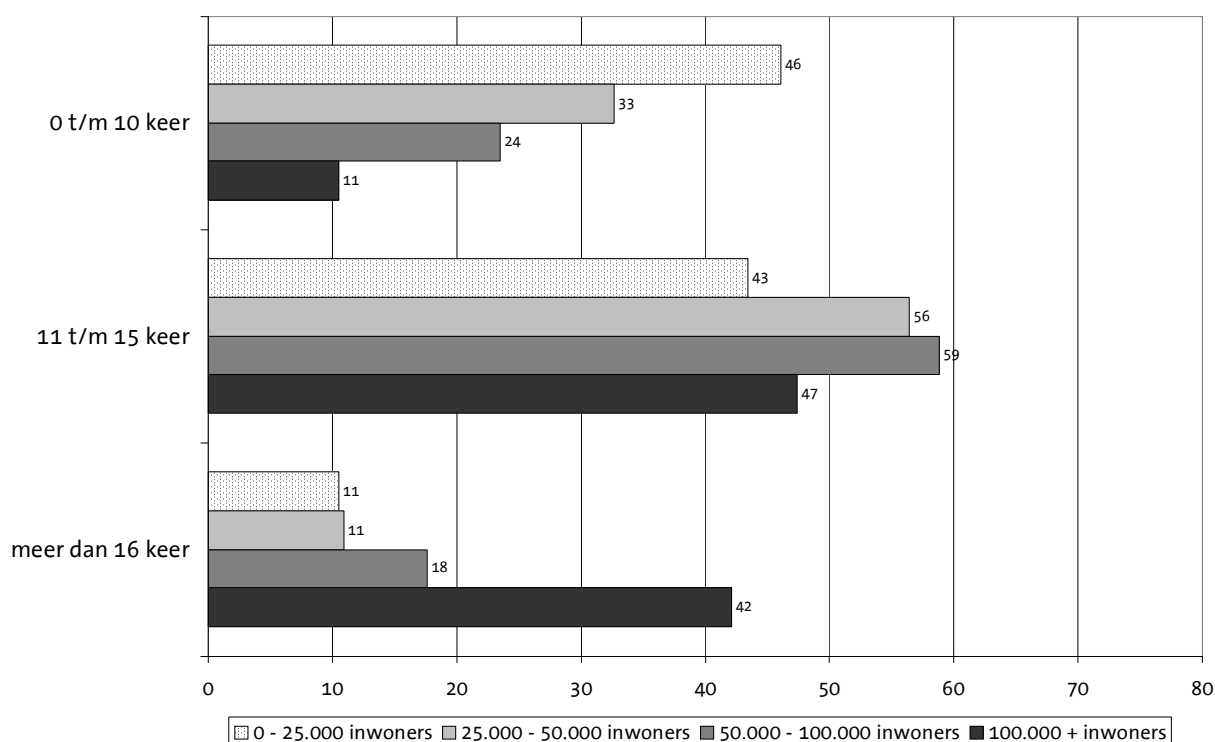
2.1.4 Bevindingen webenquête: procedures

Op basis van de webenquête kunnen diverse bevindingen worden gedaan. Deze zijn in dit rapport onderverdeeld in drie onderdelen, met de volgende kopjes: procedures, gebruik van instrumentarium en informatievoorziening & ondersteuning. In deze paragraaf staat het eerste onderdeel (procedures) centraal.

Aantal raadsvergaderingen

Er bestaat een relatie tussen het aantal besluitvormende raadsvergaderingen en de omvang van de gemeente. Grote gemeenten vergaderen vaker dan kleine gemeenten. De meeste kleine gemeenten (46%) vergaderen 10 keer per jaar of minder. De meeste grote gemeenten (47%) vergaderen 11 tot 15 maar een grote groep gemeenten (42%) vergadert meer dan 16 keer per jaar.

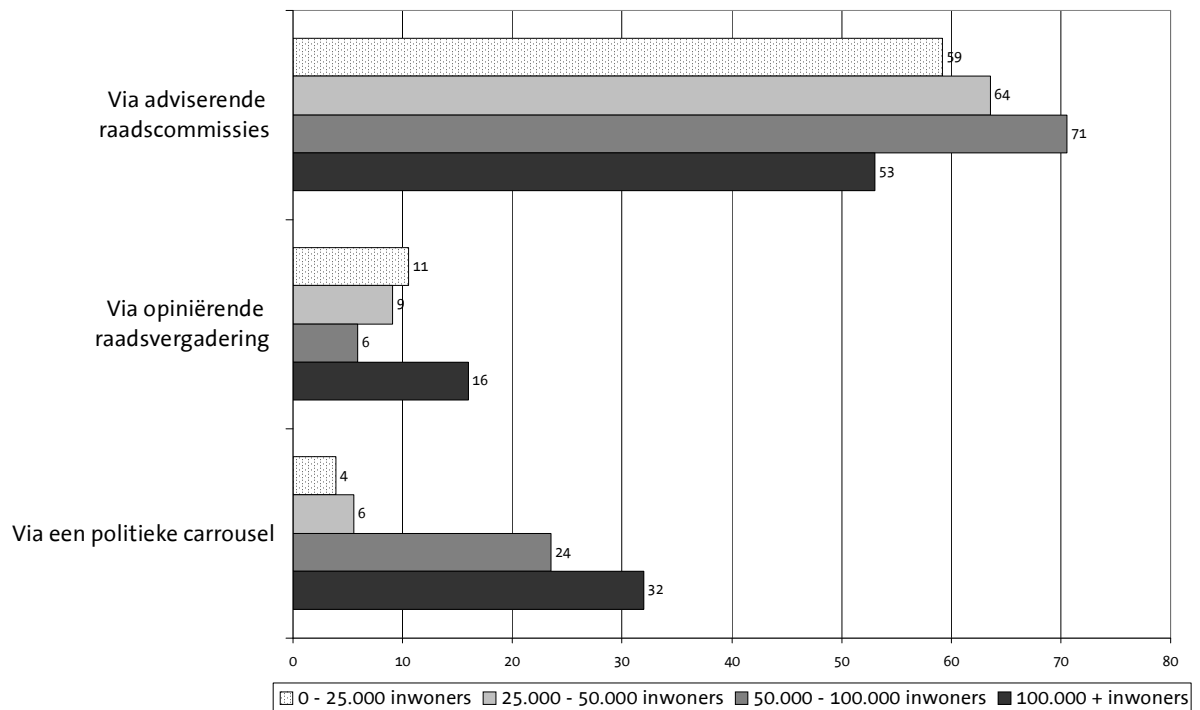
Figuur 2.1 Aantal besluitvormende raadsvergaderingen 2007 (*griffiers n=167*)



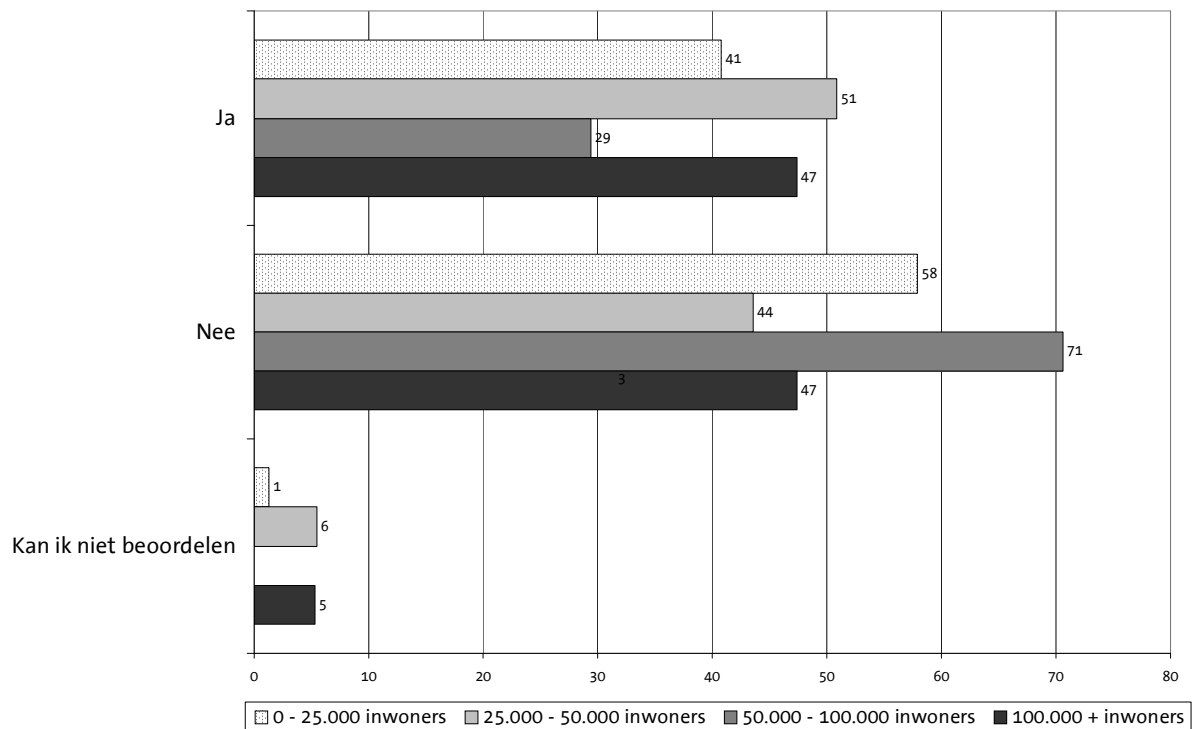
In de meeste gemeenten (79%) is het aantal raadsvergaderingen per jaar de afgelopen jaren niet veranderd. Het gemiddelde aantal vergaderingen is de afgelopen jaren licht gestegen.

Besluitvormingsprocedure

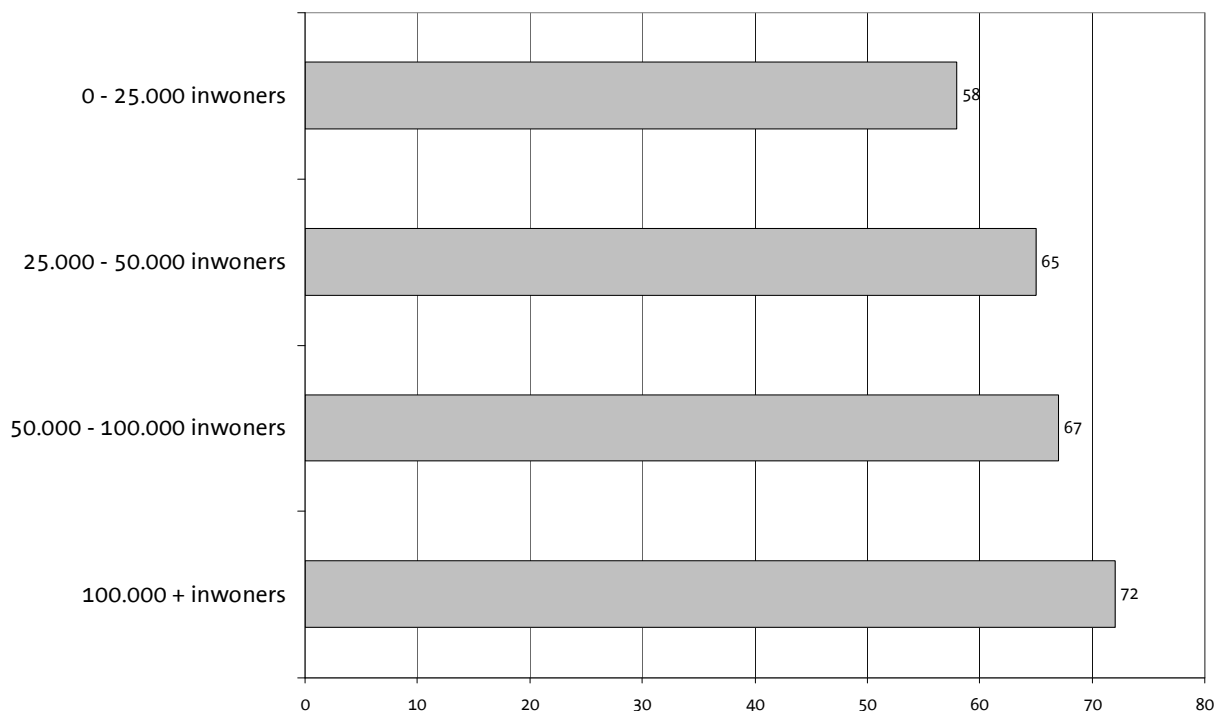
In de meeste gemeenten vindt besluitvorming plaats via adviserende raadscommissies. Een minderheid van de gemeenten werkt met opiniërende raadsvergaderingen of een politiek carrousel op één dag. Ongeveer een kwart van alle gemeenten heeft een eigen invulling ontwikkeld, bij grotere gemeenten duidelijk meer dan bij kleinere gemeenten.

Figuur 2.2 Inrichting besluitvormingsproces (*griffiers n=167*)

Volgens bijna de helft van de griffiers de besluitvormingsprocedure gewijzigd sinds 2005-2006. Dit is het geval in alle gemeentegrootteklassen, uitgezonderd de klasse 50.000 tot 100.000; in deze grootteklasse heeft de meerderheid (71%) de procedure niet aangepast.

Figuur 2.3 Veranderingen in besluitvormingsproces sinds 2004 (*griffiers n=167*)*Lange Termijn Agenda*

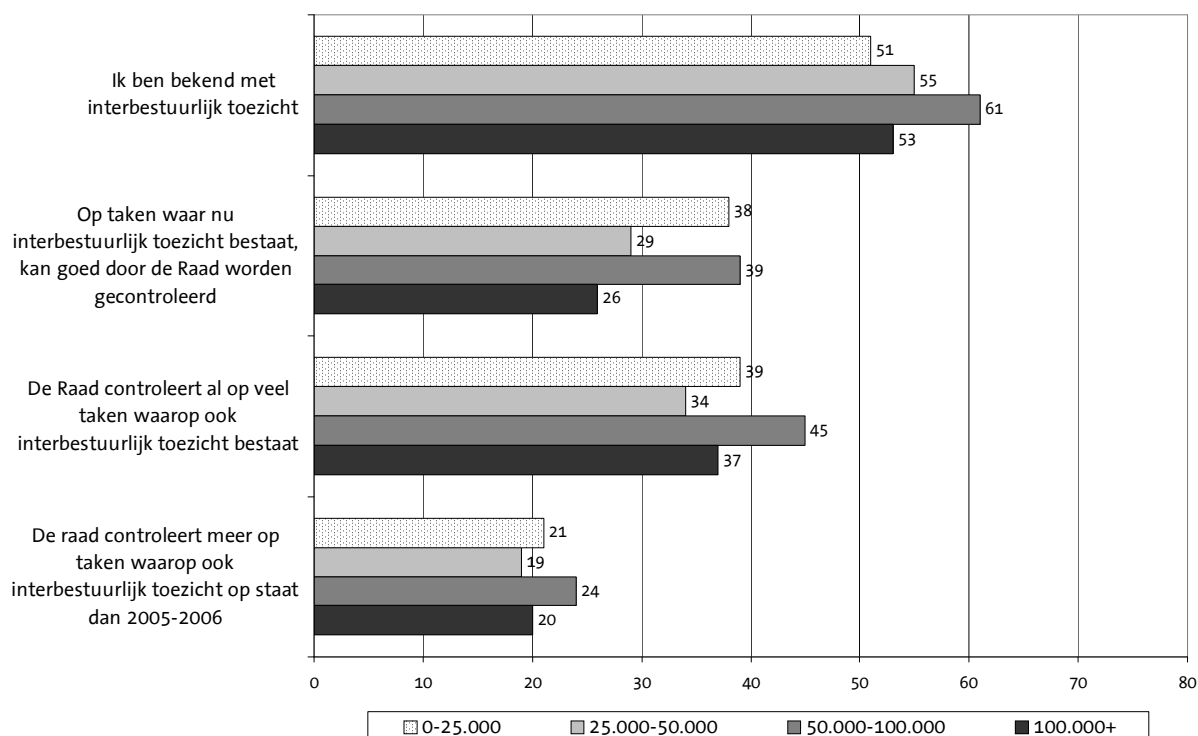
Bijna tweederde van de responderende raadsleden (ruim 60%) verklaart dat de gemeente een Lange Termijn Agenda heeft, meer in grotere dan in kleinere gemeenten. Het gebruik van de Lange Termijn Agenda is sinds 2004/2005 toegenomen: toen 40 procent, nu ruim 60 procent.

Figuur 2.4 Het bestaan van een Lange Termijn Agenda (LTA) in gemeenten (*raadsleden n=698*)*Interbestuurlijk toezicht*

Er is sprake van dat een aantal van de thans bestaande verticale toezichtrelaties omgevormd kan worden tot horizontale toezichtrelaties waarin het de raad is die de wetsuitvoering door het college zou kunnen controleren.

55 Procent van de raadsleden is bekend met interbestuurlijk toezicht en 33 procent verklaart dat de raad op taken waar thans interbestuurlijk toezicht bestaat ook goed door de raad zouden kunnen worden gecontroleerd. 21 Procent van de raadsleden verklaart dat de raad meer controleert op interbestuurlijke taken dan voorheen.

Figuur 2.5 Interbestuurlijk toezicht door de Raad, percentage raadsleden dat positief heeft geantwoord (raadsleden $n=698$)

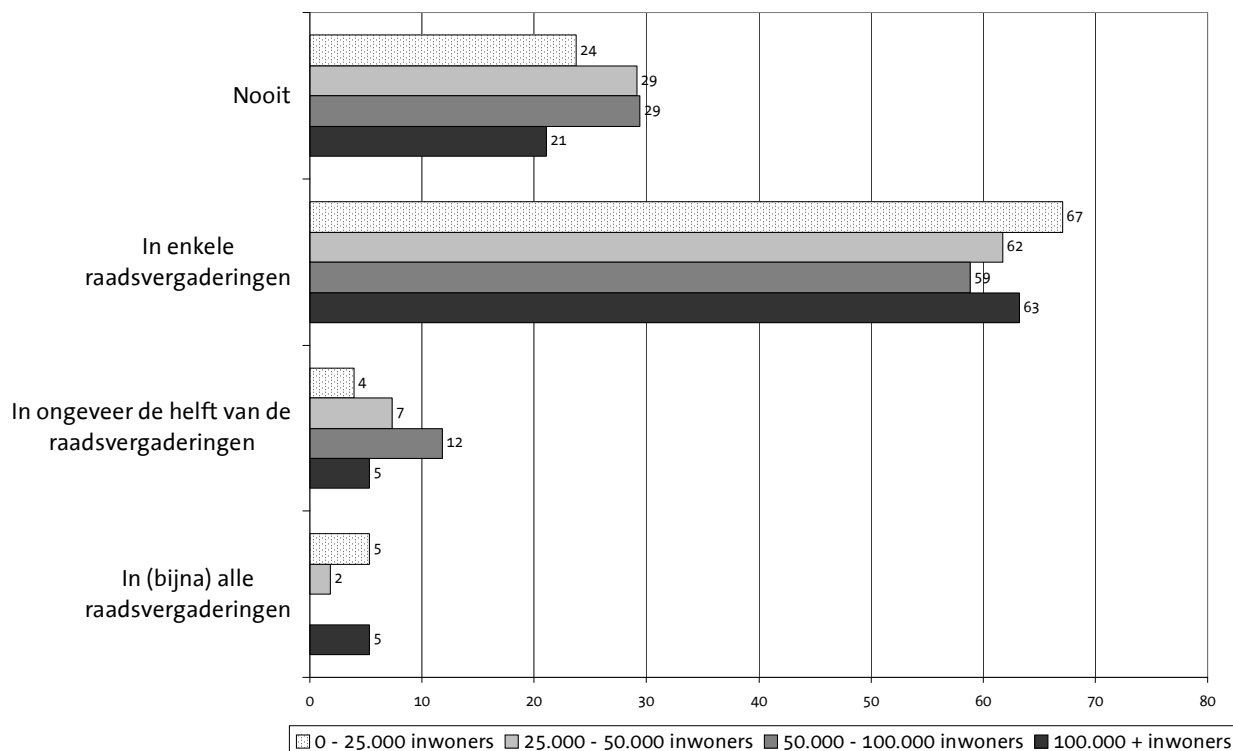


2.1.5 Bevindingen webenquête: gebruik van instrumentarium

Hoofdlijnendebatten

Hoofdlijnendebatten worden in de meeste gemeenten nooit of een enkele keer gehouden. Ook in grote gemeenten (100.000+) wordt volgens 21 procent van de griffiers nooit een hoofdlijnendebat gevoerd.

Sinds 2005/2006 is in ruim 20 procent van de gemeenten het aantal hoofdlijnendebatten toegenomen. Dit is vooral het geval in de klasse 50.000 tot 100.000, waar bijna de helft van de gemeente het aantal hoofdlijnendebatten heeft uitgebreid.

Figuur 2.6 Aantal hoofdlijndebatten in 2007 (*griffiers n=167*)

Bestuursopdracht

Volgens 60 procent van de raadsleden heeft de raad wel eens een bestuursopdracht aan het college gegeven. Dit gebeurde iets meer in de grote gemeenten (66%) dan in de overige gemeenten (60%). Evenals bij de Lange Termijn Agenda is de toepassing van de bestuursopdracht toegenomen: in 2004/2005 48 procent, nu 66 procent.

Verwerping van collegevoorstellen

Volgens 65 procent van de raadsleden komt het maximaal 2 maal per jaar voor dat een collegevoorstel door de raad wordt verworpen. Volgens 10 procent van de raadsleden komt het in de helft van de raadsvergaderingen voor dat een collegevoorstel wordt verworpen. In ongeveer een kwart van de gemeente is in 2007 geen enkel collegevoorstel door de raad verworpen.

Er is sprake van een lichte toename van het aantal malen dat collegevoorstellen worden verworpen.

Initiatiefvoorstellen van collegefracties

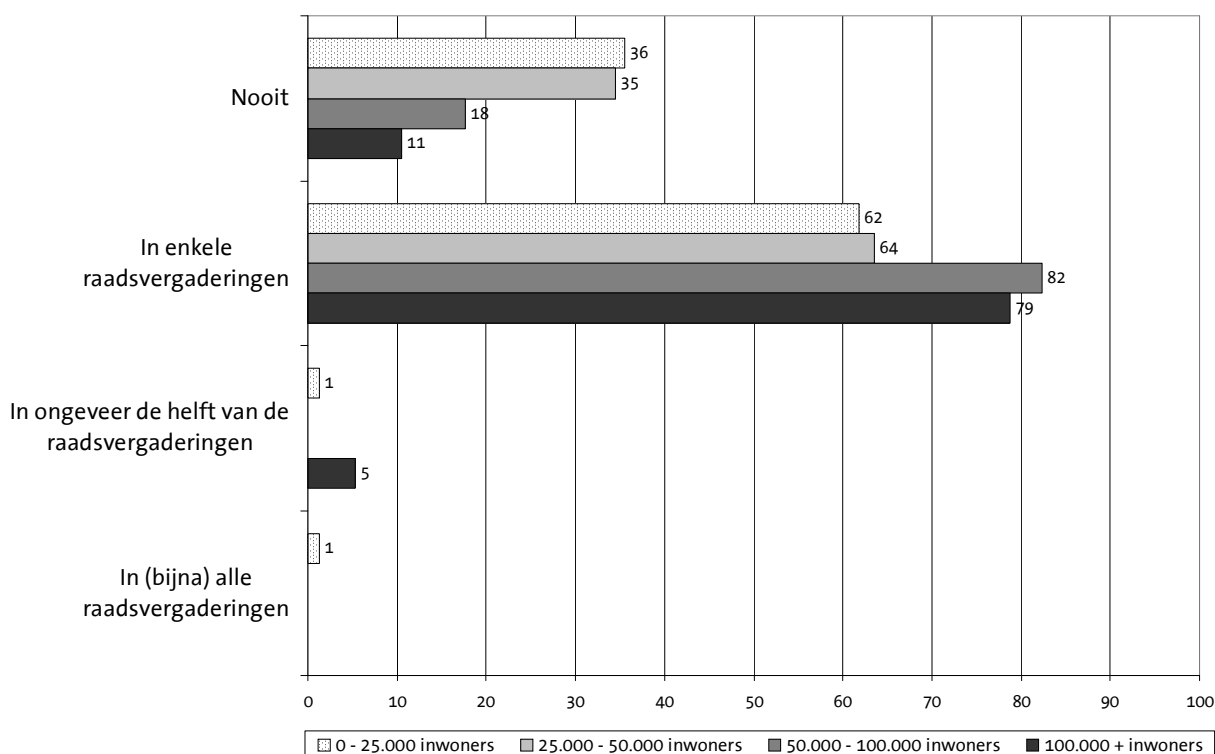
In meer dan 60 procent van de gemeenten leggen collegefracties in enkele raadsvergaderingen initiatiefvoorstellen voor aan de raad. In 36 procent van de gemeenten worden nooit initiatiefvoorstellen aan de raad voorgelegd. In een enkele gemeente wordt in meer dan de helft of in bijna alle raadsvergaderingen initiatiefvoorstellen voorgelegd. Er is een duidelijke relatie tussen de omvang van de gemeente en het feit dat initiatiefvoorstellen worden voorgelegd. In vrijwel alle grote gemeenten (> 50.000) wordt van het instrument initiatiefvoorstel gebruik gemaakt.

Er is in de afgelopen jaren sprake geweest van een lichte stijging van het aantal initiatiefvoorstellen.

Initiatiefvoorstellen hebben overwegend betrekking op fysiek-ruimtelijke onderwerpen (42%) en onderwerpen op sociaal terrein (30%), met de aantekening dat 'sociaal' in grote gemeenten (100.000+) hoger scoort dan 'ruimtelijk fysiek'. De 'werkwijze van de raad', 'economie' en 'veiligheid' worden niet vaak genoemd (resp. 12%, 10% en 5%).

Iets minder dan de helft van de initiatiefvoorstellen van collegefracties (43%) worden aangenomen; sinds 2005/2006 is dit percentage licht gestegen.

Figuur 2.7 Frequentie van initiatiefvoorstellen van collegefracties (*griffiers n=169*)



Initiatiefvoorstellen van oppositiefracties

In ongeveer 55 procent van de gemeenten leggen oppositiefracties in enkele raadsvergaderingen initiatiefvoorstellen voor aan de raad. In 48 procent van de gemeenten worden nooit initiatiefvoorstellen aan de raad voorgelegd. Evenals bij de collegefracties is er een duidelijke relatie tussen de omvang van de gemeente en het feit dat initiatiefvoorstellen worden voorgelegd.

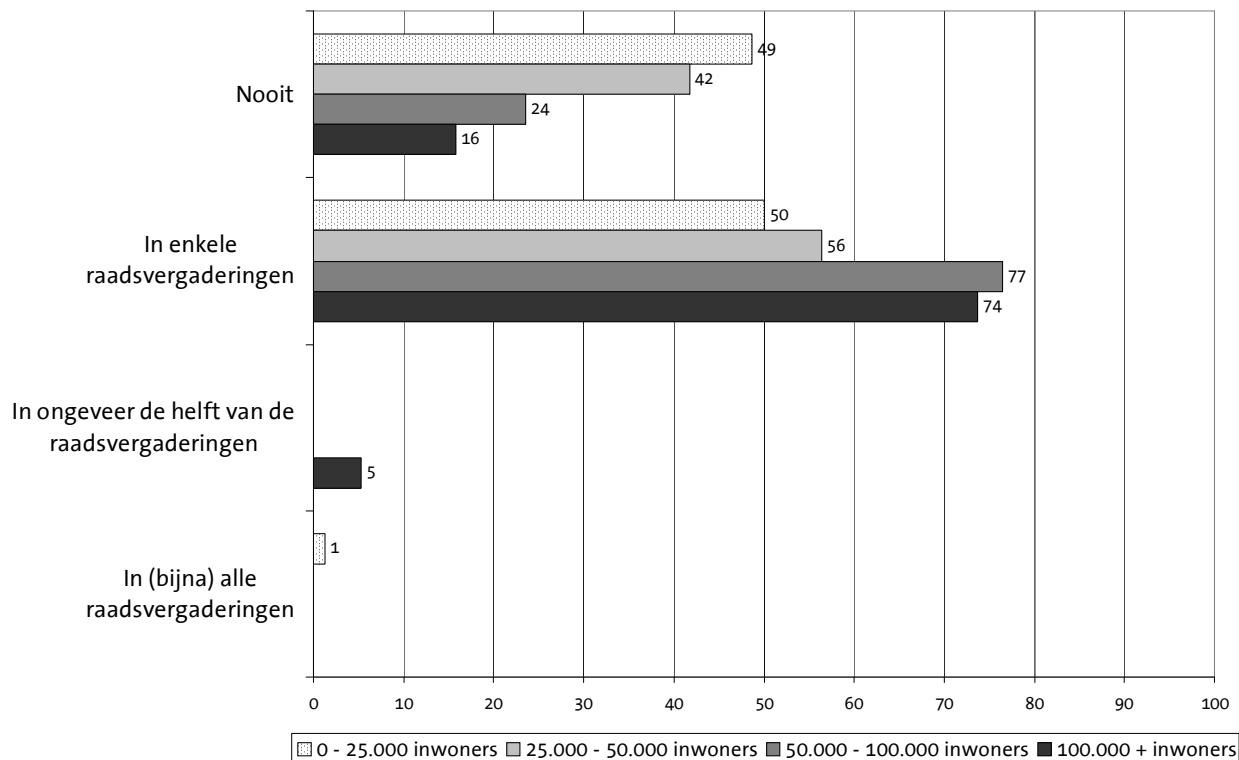
Sinds 2005/2006 is het aantal initiatiefvoorstellen licht gestegen.

Initiatiefvoorstellen hebben overwegend betrekking op fysiek-ruimtelijke onderwerpen en onderwerpen op sociaal terrein. De 'werkwijze van de raad', 'economie' en 'veiligheid' worden niet vaak genoemd.

De initiatiefvoorstellen van oppositiepartijen worden minder vaak aangenomen dan de voorstellen van collegefracties. In 17 procent van de gevallen worden de voorstellen aangenomen (bij initiatiefvoorstellen van collegefracties is dit 43 procent).

Het aantal initiatiefvoorstellen van oppositiefracties dat wordt overgenomen is sinds 2005/2006 licht gestegen.

Figuur 2.8 Frequentie van initiatiefvoorstellen van oppositiefracties (*griffiers n=169*)



Interpellaties

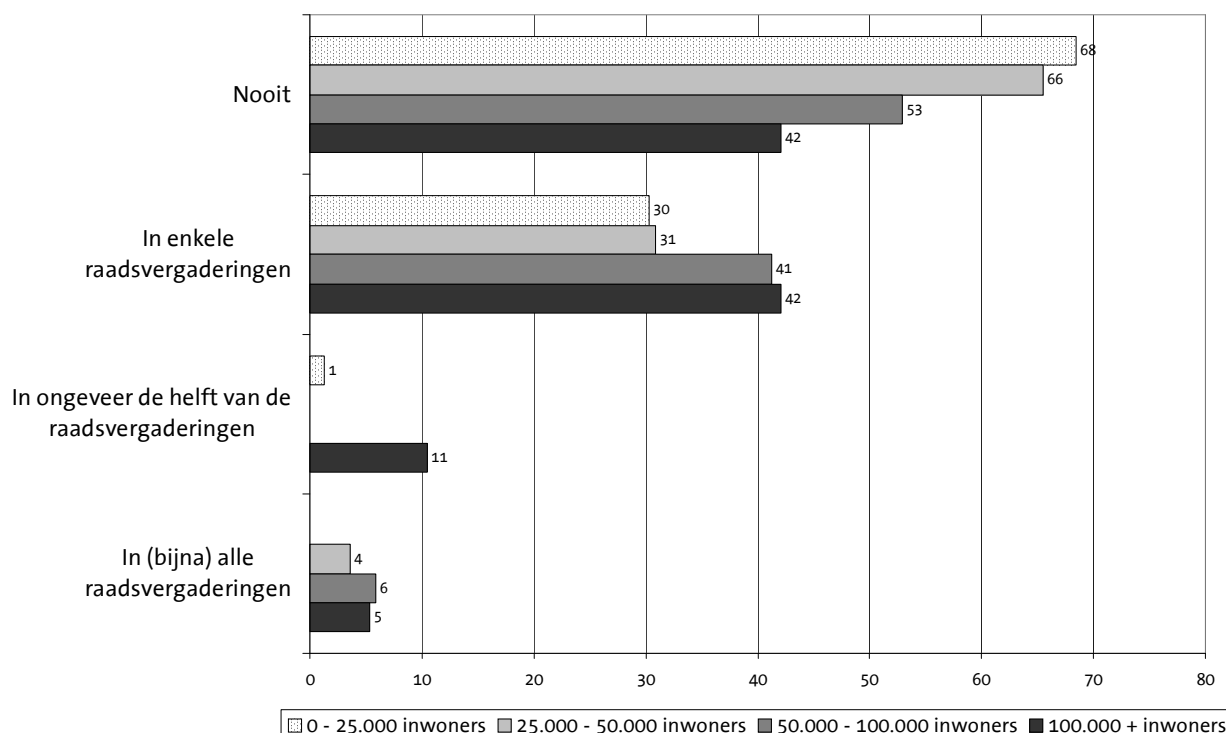
Interpellaties vinden in de driekwart van de gemeenten nooit plaats. Voor zover dit wel gebeurt, is dit vooral het geval in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

Het aantal interpellaties is in ruim driekwart van de gemeenten sinds 2005/2006 gelijk gebleven.

Verzoeken tot interpellatie worden in 40 procent van de gemeenten altijd gehonoreerd.

In een even groot percentage wordt het verzoek gehonoreerd bij steun van de meerderheid van de raad of bij steun boven een drempelwaarde.

Dat interpellaties niet veel voorkomen blijkt ook uit het feit dat 20 procent van de griffiers niet goed weet welke de procedure bij interpellaties is.

Figuur 2.9 Het aantal interpellaties in 2007 (*griffiers n=167*)

Amenderingen

In de meeste gemeenten (70%) wordt in iedere raadsvergadering tenminste één collegevoorstel ingrijpend geamendeerd. In ongeveer 15 procent van de gemeenten wordt in ongeveer de helft van de raadsvergaderingen een collegevoorstel ingrijpend geamendeerd. In ongeveer 5 procent van de gemeenten wordt in bijna alle raadsvergaderingen tenminste één collegevoorstel geamendeerd. Er is geen relatie tussen ingrijpende amenderingen en de omvang van de gemeente. Het aantal amendementen is de afgelopen jaren licht gestegen.

Enquêterecht

Gemeenten maken weinig gebruik van het enquêterecht. Volgens 4 procent van de raadsleden is in 2007 in hun gemeente een raadsenquête uitgevoerd.

De beleidsevaluatieverordening conform artikel 213a

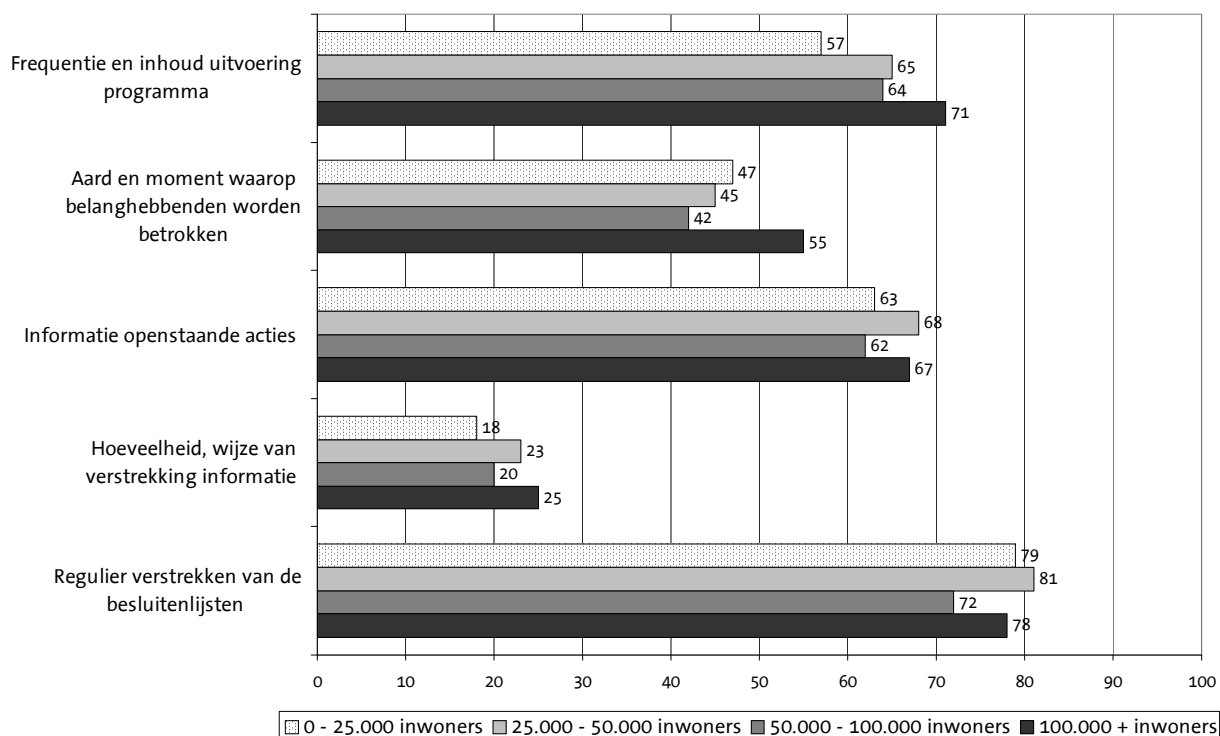
Tweederde van de gemeenten beschikt over een beleidsevaluatieverordening conform artikel 213a.

2.1.6 Bevindingen webenquête: informatievoorziening & ondersteuning

Informatieverstrekking

In de meeste gemeenten (75%) zijn afspraken gemaakt tussen raad en college over de informatieverstrekking (actieve informatieplicht Gemeentewet artikel 169, lid 2). Dit is in grote gemeenten (100.000+) (83%) iets meer het geval dan in de overige gemeenten (75%).

Figuur 2.10 Expliciete afspraken informatieverstrekking tussen raad en college volgens raadsleden (raadsleden $n=698$)



Onderwerpen waarover afspraken zijn gemaakt betreffen: ‘het regelmatig verstrekken van de besluitenlijst van B&W’ (79%), ‘de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over openstaande acties’ (65%), ‘frequentie en inhoud rapportages raads/collegeprogramma of toekomstvisie’ (60%), ‘aard en moment dat belanghebbenden worden betrokken bij besluitvorming’ (47%) en ‘hoeveelheid, wijze van verstrekking en digitalisering van informatie (20%)’.

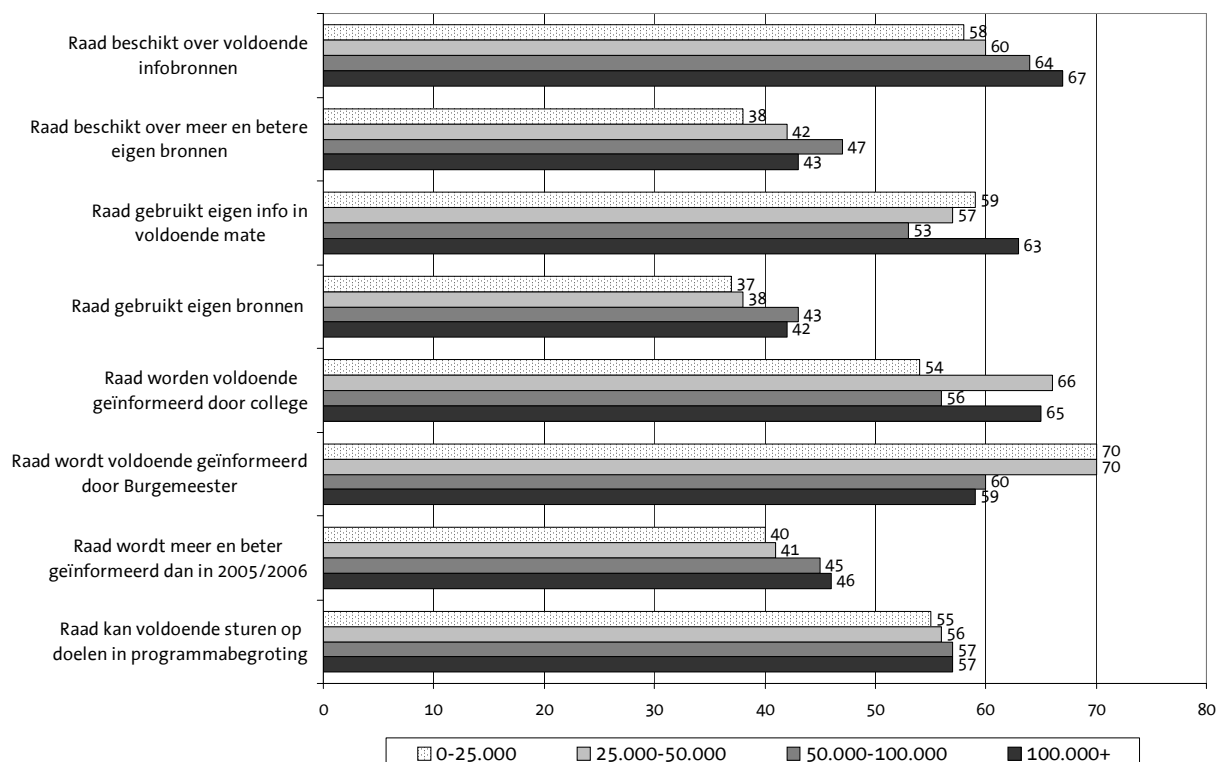
Informatiebronnen

Op de stelling dat de raad beschikt over voldoende eigen informatiebronnen antwoordt bijna tweederde van de raadsleden (62%) dat dit inderdaad het geval is. Raadsleden in grote gemeenten verklaren dit vaker (67%) dan raadsleden elders. In veel gemeenten (43%) zeggen raadsleden dat men thans over meer eigen informatiebronnen beschikt dan in de voorgaande jaren (2005-2006). Volgens de meeste raadsleden (60%) gebruikt de raad de informatiebronnen in voldoende mate en in 40 procent van de gemeenten worden de eigen informatiebronnen meer gebruikt dan in voorgaande jaren (2005-2006).

Ongeveer 60 procent van de raadsleden is het eens met de stelling dat de raad voldoende actief door het College wordt geïnformeerd. Een iets groter percentage (65%) is het eens met de stelling dat de raad voldoende actief door de Burgemeester wordt geïnformeerd. Een uitzondering vormen raadsleden uit de grote gemeenten (100.000+), waarvan 59 procent het met deze stelling eens is. Volgens iets minder dan de helft van de raadsleden wordt de raad thans meer en beter actief geïnformeerd dan in voorgaande jaren.

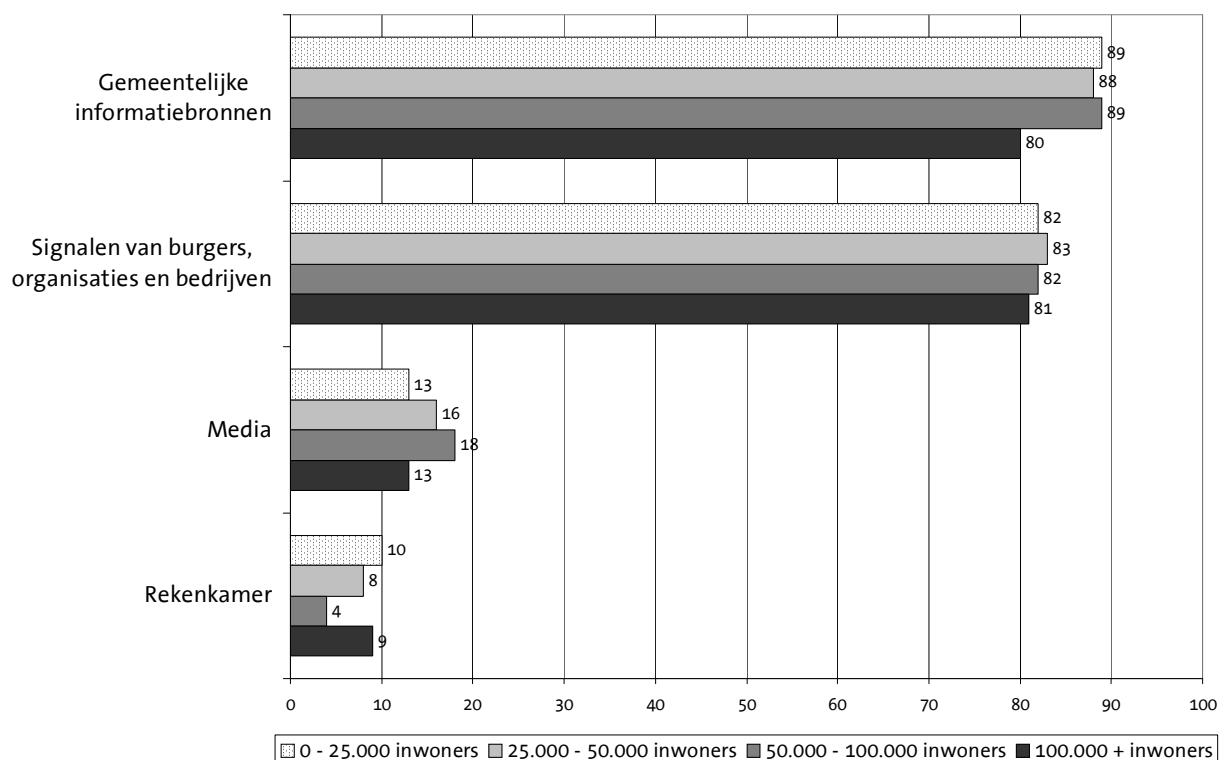
Van de geënquêteerde raadsleden is 56 procent het eens met de stelling dat de raad voldoende kan sturen op de doelen in de programmabegroting; op dit punt zijn er nauwelijks verschillen naar gemeentegrootte.

Figuur 2.11 De beschikking hebben over en het gebruik van informatiebronnen, percentage raadsleden dat positief heeft geantwoord (*raadsleden n=698*)



Oorsprong van informatie

De meest gebruikte informatiebron is de gemeentelijke organisatie. Ruim 88 procent van de raadsleden zegt deze bron te gebruiken. Van 'signalen van burgers, bedrijven en organisaties' maakt 82 procent gebruik. Van alle raadsleden zegt 15 procent de media te gebruiken als informatiebron. De gemeentelijke Rekenkamer(commissie) is voor 9 procent een bron van informatie. Verschillen naar gemeentegrootte zijn er nauwelijks.

Figuur 2.12 Informatiebronnen waar raadsleden gebruik van maken (*raadsleden n = 698*)

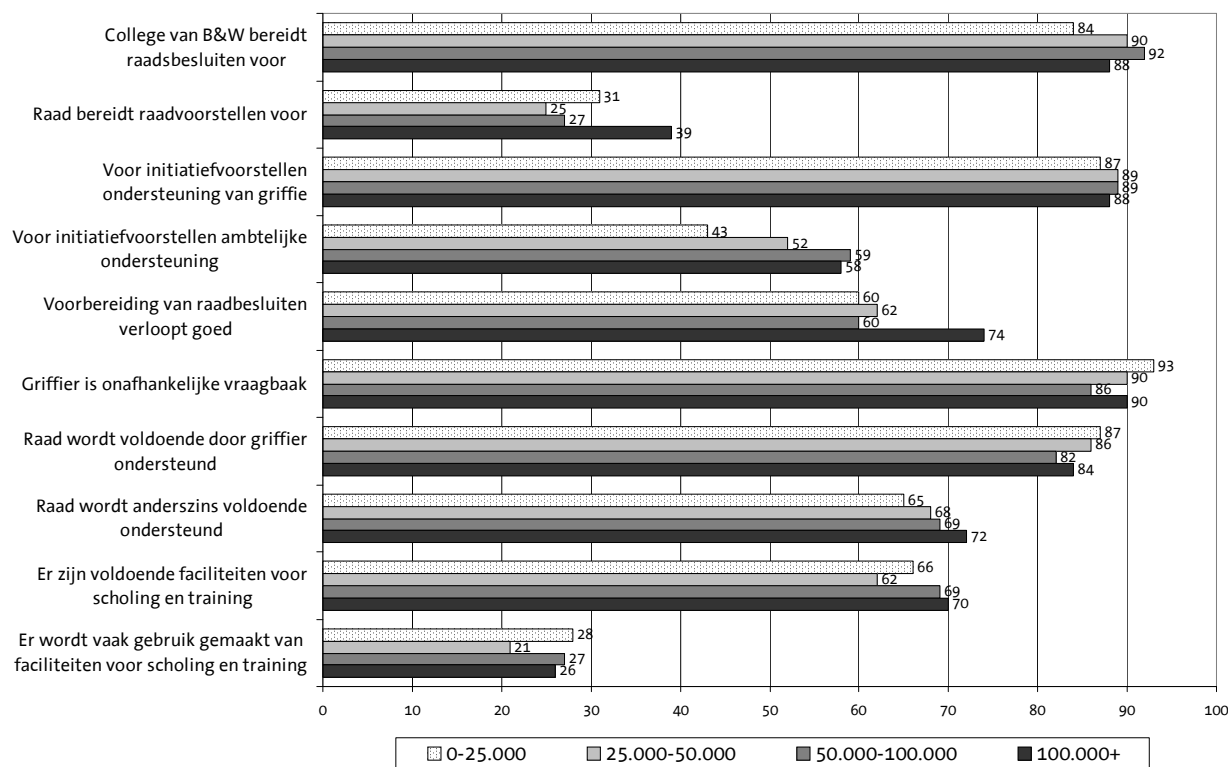
Ondersteuning

Het overgrote deel van de voorbereiding van besluiten geschiedt door het college. Daarnaast is circa 30 procent van de raadsleden betrokken bij voorbereiding van initiatiefvoorstellen, met steun van de griffie, en in mindere mate (53 procent) met ambtelijke ondersteuning.

Tweederde deel van de raadsleden is tevreden over de wijze van voorbereiding van raadsbesluiten, in de 100.000+ gemeenten meer dan in andere gemeenten.

Raadsleden zijn in grote meerderheid tevreden over de ondersteuning door de griffie.

Figuur 2.13 Ondersteuning van de raad en voorbereiding van raadsbesluiten volgens raadsleden
(raadsleden $n = 698$)



2.1.7 Bevindingen rondetafelgesprekken

In de rondetafelgesprekken komt duidelijk naar voren dat men beseft dat de raad sinds de dualisering de beschikking gekregen over meer instrumenten. Niet alle daarvan worden evenveel ingezet in de gemeenten waarin tijdens de rondetafel gesprekken is gesproken. Wat betreft het voeren van hoofdlijndebatten is men het er wel over eens dat deze meer dan vroeger worden gevoerd, maar niet altijd vindt dit onder het kopje 'hoofdlijndebat' plaats. Vooral visie-, structuur- en jaardocumenten zijn voor gemeenten aanleiding om in de raad een debat op hoofdlijnen te voeren. Een expliciet hoofdlijndebat op een specifiek beleidsonderwerp dat door de raad op de agenda wordt gezet, komt veelal niet voor. In die gevallen is het toch meestal het college die met een specifiek voorstel een bepaald beleidsonderwerp op de agenda zet. Initiatiefvoorstellen vanuit de raad zijn in de bezochte gemeenten met dank aan het dualisme veelal in aantal toegenomen. Raadsleden schrijven vaker, veelal met hulp van de griffie, een initiatiefvoorstel, welke vervolgens vaak wordt aangenomen. In sommige gemeenten wordt het instrument initiatiefvoorstel als waardevol ervaren, in andere gemeenten zet men vraagtekens bij het nut ervan. Er wordt vaak veel tijd in een initiatiefvoorstel gestoken, terwijl de opbrengst (namelijk de daadwerkelijke beleidswijziging) in veel gevallen laag is. Een andere bevinding met betrekking tot de initiatiefvoorstellen is dat meerderheden veelal dwars door coalities heen gaan. Op initiatiefvoorstellen wordt door raadsleden in veel gevallen niet gestemd volgens de lijnen van coalitie / oppositie.

Het enquêterecht is in de bezochte gemeenten in de praktijk (nog) niet toegepast. Wel worden minder zware instrumenten toegepast zoals hoorzittingen. De enquête wordt als een zwaar middel gezien, die zeer veel tijd van raadsleden vraagt.

Al met al is de positie van de raad in de bezochte gemeenten met de invoering van het dualisme verbeterd. De raad heeft meer ruimte en mogelijkheden gekregen om een eigen positie in te nemen. Systeem en instrumenten, maar zeker ook het 'raadsbewustzijn' hebben hierin bijgedragen.

2.1.8 Samenvatting

Deze samenvatting is op basis van bovenstaande bevindingen en geordend naar de onderzoeksvragen.

1. *In hoeverre bepalen raden hun eigen agenda en werkorganisatie?*

De raden hebben hun besluitvormingsprocedure ingericht in fases: beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming en zijn ook als zodanig gelabeld, bijvoorbeeld "Rondje Zeist" en "Raadsplein Haarlemmermeer". Dit beeld wordt bevestigd in de rondetafelgesprekken. Uit de webenquête blijkt dat de meeste gemeenten (veelal de kleine) nog steeds werken via de adviserende raadscommissies gevolgd door een raadsvergadering. Echter de naamgeving (commissies) betekent niet dat de eerdergenoemde driedeling niet is doorgevoerd. De verschillende gremia hebben een andere functie gekregen. Bij grote gemeenten heeft dit vaker geleid tot een daartoe strekkende naamgeving; zoals de opiniërende raadsvergadering, de carrousel. Er is wel een onderscheid tussen gemeenten die het debat tot en met de raad blijven voeren, waar bij andere gemeenten de raad vooral een besluitvormend karakter heeft. Volgens bijna de helft van de griffiers is de besluitvormingsprocedure sinds 2005-2006 gewijzigd, behalve bij gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners; daar is de procedure volgens 71 procent niet aangepast.

Volgens 60 procent van de raadsleden heeft de raad wel eens een bestuuropdracht aan het college gegeven. Dit gebeurde iets meer in de grote gemeenten (66%) dan in de overige gemeenten (60%); het instrument wordt nu meer ingezet dan een aantal jaren geleden.

2. *In hoeverre beschikken raden over eigen informatiebronnen en gebruiken zij die?*

Uit de documentenanalyse kan niet worden opgemaakt of de raden gebruik maken van eigen informatiebronnen. Wel wordt geconstateerd dat de informatie die de raad ontvangt is afgestemd op de drie eerdergenoemde procedurefasen. Bijvoorbeeld startnotities die niet altijd door het college worden vastgesteld, en probleemstellend en informatief zijn, keuzenota's die oplossingsrichtingen bevatten en beleidsnota's waarin het te voeren beleid wordt verwoord.

De deelnemers aan de rondetafelgesprekken bevestigen dit beeld, waarbij de griffie de kwaliteit van de stukken bewaakt.

Uit de enquête blijkt dat de meest gebruikte informatie van de gemeente (het college) afkomstig is, op de voet gevolgd door informatie vanuit signalen van burgers, organisaties en bedrijven. In de grote steden (100.000+) is deze verhouding net andersom. De media en de rekenkamer zijn de minst gebruikte informatiebronnen. Op de stelling dat de raad beschikt over voldoende eigen informatiebronnen antwoorden

de meeste raadsleden (62%) dat dit inderdaad het geval is, in grote gemeenten meer dan in kleine. In veel gemeenten (43%) zeggen raadsleden dat men thans over meer eigen informatiebronnen beschikt dan in de voorgaande jaren (2005-2006). Volgens de meeste raadsleden (60%) gebruikt de raad de informatiebronnen in voldoende mate en in 40 procent van de gemeenten zouden de eigen informatiebronnen meer kunnen worden gebruikt dan in voorgaande jaren (2005-2006).

Ongeveer 60 procent van de raadsleden is het eens met de stelling dat de raad voldoende actief door het College wordt geïnformeerd. Een iets groter percentage (65%) is het eens met de stelling dat de raad voldoende actief door de Burgemeester wordt geïnformeerd. Volgens 43 procent van de raadsleden wordt de raad thans meer en beter actief geïnformeerd dan in voorgaande jaren. 56 Procent van de raadsleden is van mening dat de raad voldoende kan sturen op de doelen in de programmabegroting.

3. In hoeverre wordt de raad door het college actief geïnformeerd conform de wettelijke informatieplicht?

Uit de documentenstudie blijkt dat meer dan eens wordt aangegeven dat de kwaliteit van de door het college aan de raad verstrekte informatie te kort schiet. In een enkel geval is aangegeven dat op grond van de actieve informatieplicht de raadsleden teveel informatie ontvangen.

In de meeste gemeenten (75%) zijn afspraken gemaakt tussen raad en college over de informatieverstrekking, zo blijkt uit de webenquête. Het betreft afspraken over het regulier verstrekken van de besluitenlijst van B&W (79%) en informeren over openstaande acties (65%), inhoud en frequentie van rapportages raads-/collegeprogramma. In mindere mate betreft het, het moment waarop de raad bij besluitvorming wordt betrokken (47%) en de hoeveelheid, wijze van verstrekking en digitalisering van informatie (20%).

4. Hoe verloopt de voorbereiding van de raadsbesluiten?

Doorgaans functioneert een raadspresidium en/of agendacommissie die de voorbereiding van raads- en commissievergaderingen verzorgt. Dit beeld is bevestigd in de rondetafelgesprekken. Het presidium bestaat vaak uit de commissievoorzitters, de burgemeester en de griffier. Meestal is het presidium a-politiek van aard. Eén van de functies is het controleren van de stukken aan de kwaliteitseisen.

5. Hoe vaak zijn er hoofdlijndebatten op basis van reële keuzemogelijkheden?

In de bestudeerde documenten wordt het instrument hoofdlijndebat niet expliciet benoemd. Wel wordt gerefereerd aan de kaderstellende rol, waarbij programmabegroting en programmarekening als kerndocumenten worden gezien.

Daarnaast is het raads- en/of collegeprogramma een belangrijk kader.

In de rondetafelgesprekken wordt dit beeld bevestigd. Veelal vinden hoofdlijndebatten plaats bij behandeling van de programmabegroting en incidenteel op grote lokale kwesties (ruimtelijke ordening en toekomstvisie) en de invoering van nieuwe wetten (Wmo).

Hoofdlijndebatten worden in de meeste gemeenten nooit of een enkele keer gehouden, zo blijkt uit de webenquête. Dit geldt ook voor de grote gemeenten. Wel is sinds 2005/2006 in ruim 20 procent van de gemeenten het aantal hoofdlijndebatten toegenomen, vooral in de grootteklasse 50.000 tot 100.000.

6. Kunnen raden sturen op de doelen in de programmabegroting?

Het grootste deel van de responderende raadsleden (ruim 60%) verklaart dat de gemeente een lange termijn agenda heeft. Een lange termijn agenda komt vaker voor in grote dan in kleine gemeenten. Het gebruik van de lange termijn agenda is de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat de lange termijn agenda vooral volgt uit het raads- of collegeprogramma en zijn beslag heeft gekregen in de programmabegroting.

7. Is er een beleidsevaluatieverordening en hoe wordt die toegepast?

Uit alle geraadpleegde bronnen blijkt dat een grote meerderheid (68% in de webenquête) van de gemeenten beschikt over een beleidsevaluatieverordening conform artikel 213a. De raad bepaalt in deze gevallen de onderwerpen die door het college nader onderzocht dienen te worden.

8. Hoe vaak zijn er interpellaties?

Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat het instrument interpellaties zelden wordt gebruikt. Uit de gesprekken blijkt dat veel raadsleden onbekend zijn met het instrument.

Uit de enquête blijkt dat interpellaties zelden of nooit worden gebruikt door raadsleden. In de grote gemeenten (vanaf 50.000 inwoners) neemt het gebruik van de interpellaties toe, zij het in beperkte mate.

9. Wordt er gebruik gemaakt van het enquêterecht?

In de onderzochte documenten wordt het enquêterecht niet benoemd als één van te ontwikkelen of in te zetten instrumenten. Volgens vier procent van de geënquêteerde raadsleden is in 2007 gebruik gemaakt van het enquêterecht. In de rondetafelgesprekken is éénmaal melding gemaakt van het gebruik van het enquêterecht. De raadsleden beschouwen het enquêterecht als een zeer zwaar middel dat alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden ingezet.

10. Hoe vaak worden initiatiefvoorstellen ingediend, door wie en over wat soort onderwerpen en wat is het lot van die voorstellen?

Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat het aantal initiatiefvoorstellen is toegenomen, mede in samenhang met het dualisme. Raadsleden schrijven vaker, veelal met hulp van de griffie, een initiatiefvoorstel. In sommige gemeenten wordt het instrument als waardevol ervaren, in andere gemeenten zet men vraagtekens bij het nut ervan. Er wordt vaak veel tijd in een initiatiefvoorstel gestoken, terwijl de opbrengst (de daadwerkelijke beleidswijziging) in veel gevallen laag is. Een andere bevinding met betrekking tot de initiatiefvoorstellen is dat meerderheden veelal dwars door partijen heen gaan.

In de enquête is door griffiers aangegeven dat in de meeste gemeenten in enkele raadsvergaderingen per jaar initiatiefvoorstellen worden ingediend door collegefracties. In grote gemeenten wordt er meer gebruik van gemaakt dan in kleine. Er is sprake van een lichte toename van het gebruik van het instrument initiatiefvoorstel. Initiatiefvoorstellen gaan vooral over ruimtelijk-fysieke en sociale onderwerpen. In 43 procent van de gemeenten worden initiatiefvoorstellen altijd aangenomen. Initiatiefvoorstellen zijn vaker afkomstig van een collegefractie dan van oppositiefracties.

11. Hoe vaak worden voorstellen van het college of de burgemeester door de raad ingrijpend geamendeerd of verworpen?

In de meeste gemeenten (70%) wordt in een enkele raadsvergadering tenminste één collegevoorstel ingrijpend geamendeerd. In ongeveer 15 procent van de gemeenten wordt in ongeveer de helft van de raadsvergaderingen een collegevoorstel ingrijpend geamendeerd. In ongeveer 5 procent van de gemeenten wordt in bijna alle raadsvergaderingen tenminste één collegevoorstel geamendeerd. Er is geen relatie tussen ingrijpende amenderingen en de omvang van de gemeente. Er heeft een lichte stijging plaatsgevonden van het aantal ingediende ingrijpende amendementen. In ongeveer 65 procent van de gemeenten komt het maximaal 2 maal per jaar voor dat een collegevoorstel door de raad wordt verworpen. In de categorie grote gemeenten (100.000+) is het in 2007 in 32 procent van de gemeenten niet voorgekomen dat de raad een collegevoorstel heeft verworpen. Er is sprake van een lichte stijging van het aantal verworpen collegevoorstellen.

12. Komen de raden toe aan hun volksvertegenwoordigende rol?

Uit de documentenstudie blijkt dat het grote aantal vergaderingen een groot tijdsbeslag legt op de raadsleden. Daardoor is onvoldoende tijd voor contacten met burgers en kiezers.

In de rondetafelgesprekken blijkt een positiever beeld, namelijk dat de raadsleden voldoende toekomen aan hun volksvertegenwoordigende rol. De introductie van beeldvormende vergaderingen heeft tevens de deur geopend voor burgers en organisaties om deel te nemen aan de discussie. De onderwerpkeuze bepaalt in sterke mate de betrokkenheid van burgers en organisaties.

13. Is interbestuurlijk toezicht door de raad mogelijk?

Uit de enquête blijkt dat 55 procent van de raadsleden bekend is met interbestuurlijk toezicht. Daarnaast verklaart 33 procent van de raadsleden dat op taken waar nu interbestuurlijk toezicht bestaat ook goed toezicht door de raad (horizontaal toezicht) mogelijk is.

2.2 HET COLLEGE VAN B&W

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvulling door het college aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages
2. Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur
3. Bevindingen webenquête
4. Bevindingen rondetafelgesprekken
5. Samenvatting

2.2.1 Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages

Beleidsvoorbereiding

Het is de taak van het college om het beleid voor te bereiden. Wel is het van belang de raad tijdig te betrekken met het oog op kaderstelling en bijsturing (van alternatieven). De raad moet de verleiding weerstaan om zelf de beleidsvoorbereiding ter hand te nemen.

Raadsvergaderingen

De aanwezigheid van collegeleden in de vergaderingen van raad en commissies wordt als normaal gezien. Doorgaans is de uitnodiging tot aanwezigheid van collegeleden automatisch geregeld. In een enkel geval vraagt de uitnodiging een apart besluit van raad of commissie. Er zijn voorbeelden van gemeenten waar aanvankelijk de raadszaal 'dual' verbouwd was, waarbij de verbouwing na enige tijd weer teruggedraaid is.

Initiatiefvoorstellen

Het college moet een duidelijke rol hebben bij initiatiefvoorstellen vanuit de raad: geen besluitvorming zonder betrokkenheid van college.

Rolverzwarend

Het college is een zwaarder bestuursorgaan geworden; in het bijzonder is de rol van het college betreffende de beleidsuitvoering verzwakt. Dit leidt tot een grotere verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering. Daarover wordt gerapporteerd in de accountantscontrole, waarin de bevindingen van de accountant over de rechtmatigheid expliciet tot uitdrukking komen in de verklaring.

Fracties

Wethouders zijn niet automatisch aanwezig in fractievergaderingen.

Informatievoorziening aan de raad

De informatievoorziening door het college aan de raad is redelijk tot goed. Wel wordt ervoor gepleit dat het college de afzonderlijke fracties meer en beter informeert.

2.2.2 Bevindingen documentenstudie: Quick Scan dualisme / lokaal bestuur

Uit de Quick Scan D/LB blijkt dat 65 tot 80 procent van alle respondenten⁴ vindt dat het college voldoende initiatieven neemt om burgers en instellingen bij het gemeentelijk beleid te betrekken. Raadsleden scoren iets minder positief – maar in meerderheid wel positief – dan collegeleden en ambtenaren.

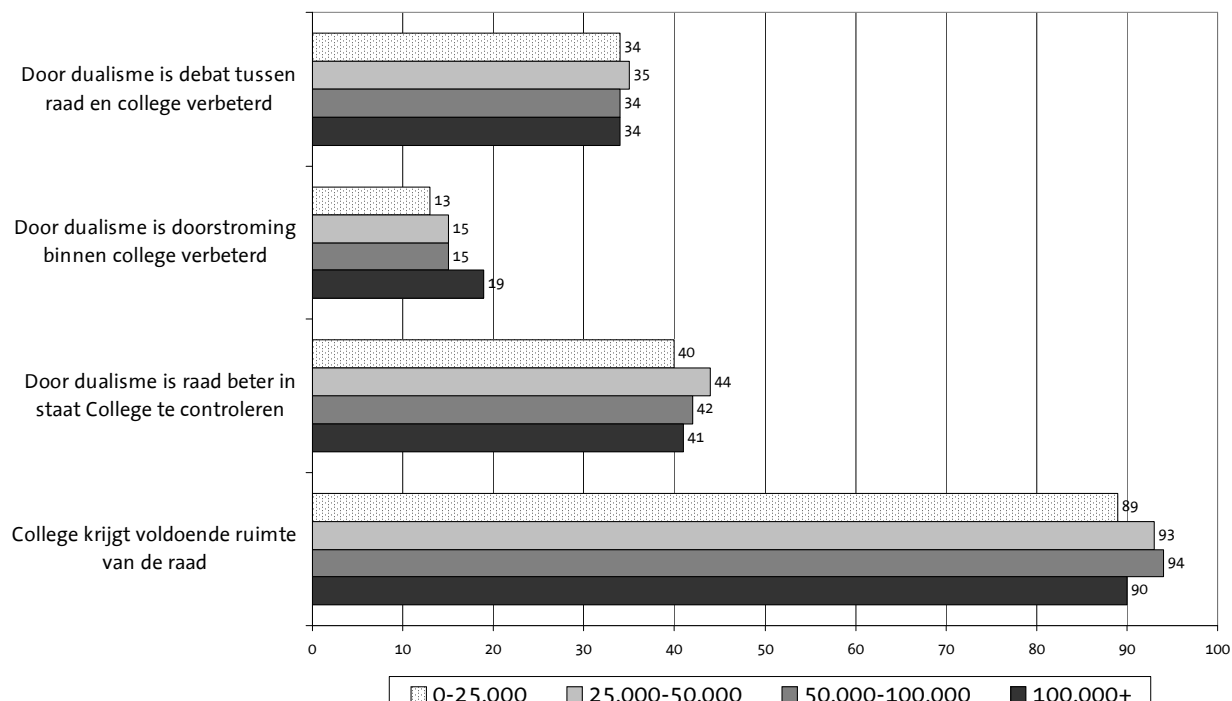
Globaal genomen tweederde van de respondenten vindt dat collegeleden altijd aanwezig moeten zijn in raads- en commissievergaderingen. In de metingen vanaf 2007 ligt het percentage iets hoger dan in de periode tot 2007. Ambtenaren hechten hier meer aan dan raadsleden en collegeleden.

Sinds 2007 is 30 procent van de wethouders aanwezig bij alle raadsvergaderingen; voordien lag dat percentage lager (rond 20 procent).

2.2.3 Bevindingen webenquête

Uit de antwoorden van raadsleden blijkt dat in de meeste gemeenten (92%) het college voldoende ruimte van de raad krijgt. 42 Procent van de raadsleden vindt dat de controlerende rol van de beleidsuitvoering door het college is verbeterd. Volgens 34 procent van de raadsleden is het debat tussen raad en college verbeterd. Tussen de gemeentegrootteklassen bestaan nauwelijks verschillen.

⁴ Raadsleden, collegeleden, ambtenaren.

Figuur 2.14 Effecten van dualisme op de relatie raad – college (*raadsleden n=698*)

2.2.4 Bevindingen rondetafelgesprekken

In de meeste gemeenten waarin rondetafelgesprekken zijn gevoerd, komt het beeld naar voren dat de monistische bestuurscultuur niet volledig is verdwenen. Nog steeds heeft het college het voortouw waar het gaat om het bepalen van de beleidsissues. In veel gevallen “loopt de raad in haar onderwerpen achter het college aan”. De raad stelt wel ‘min of meer’ de kaders voor onderwerpen die door het college, op basis van het coalitieakkoord, belangrijk worden gevonden. In een aantal gemeenten is dit proces na de verkiezingen in 2006 gekanteld en is het opstellen van het coalitieakkoord vooral een aangelegenheid tussen raadsfracties geweest.

Intern binnen het college worden sinds de dualisering minder partijpolitieke discussies gevoerd. Veeleer wordt geprobeerd een eensluidend collegestandpunt te formuleren, welke richting raad kan worden uitgedragen. Het collegevoorstel dat hieruit volgt, kan nog wel dualer: de voorstellen zijn meestal al een stap te ver in de beleidsuitwerking en missen vaak ruimte voor beleidskeuzen door de raad. Wel lijken wethouders te hebben geleerd op voorhand minder persoonlijke prestige te verbinden aan een specifieke beleidskeuze, waarover de raad nog moet beslissen. Het college is wat betreft houding ten opzichte van de raad zakelijker is geworden.

2.2.5 Samenvatting

Deze samenvatting is op basis van bovenstaande bevindingen en geordend naar de onderzoeksvragen.

1. *In hoeverre krijgen de colleges van B&W de ruimte voor de uitvoering?*

Uit de documentenstudie blijkt dat van het college inzake de beleidsuitvoering is verzuimd. Dit leidt tot een grotere verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering. Daarover wordt gerapporteerd in de accountantscontrole, waarin de bevindingen van de accountant over de rechtmatigheid expliciet tot uitdrukking komen in de verklaring. Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat de collegeleden vinden dat zij voldoende ruimte krijgen voor de uitvoering van beleid. Raadsleden ervaren dat zij zelf in een spanningsrelatie zitten ten opzichte van burgers die hen aanspreken op de kwaliteit van de uitvoering, terwijl het college hierin het eerste aanspreekpunt is. In de enquête wordt het beeld bevestigd dat het college voldoende ruimte krijgt voor de uitvoering; 92 procent van de raadsleden onderschrijft deze stelling.

2. *Vindt er min of meer systematische beleidsevaluatie plaats?*

Uit de documentenstudie en de rondetafelgesprekken blijkt dat zelfstandige beleidsevaluaties worden uitgevoerd, en dat structureel in bestuurs- en managementsrapportages verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering, met het oog op de controlerende rol van de raad. Raadsleden gebruiken beleidsevaluaties om het college te controleren op het behalen van doelen. Ook de rekenkamer wordt voor beleidsevaluatie ingezet. In de enquête geeft 42 procent van de raadsleden aan dat de controlerende taak dankzij het dualisme beter kan worden uitgevoerd.

3. *Heeft de burgemeester een eigen portefeuille binnen het college naast zijn wettelijke taken?*

Van de raadsleden verklaart 76 procent dat de burgemeester een eigen portefeuille heeft naast de wettelijke taken. In kleine gemeenten komt dit vaker voor (81%) dan in de grootste gemeenten (67%). Dit beeld is bevestigd in de rondetafelgesprekken. Burgemeesters in kleine gemeenten hebben een breder takenpakket.

4. *Heeft de burgemeester voldoende (wettelijke) sturingsmogelijkheden om de eenheid van het collegebeleid te bewaken?*

Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat de burgemeesters geen problemen ervaren met het bewaken van de eenheid van het collegebeleid. In de enquête wordt dit door 67 procent van de raadsleden bevestigd. Hierbij zijn nauwelijks verschillen merkbaar tussen klein(ere) en grote(re) gemeenten.

5. *Overige bevindingen*

Volgens 34 procent van de raadsleden is het debat tussen raad en college verbeterd. De verschillen tussen gemeentegrootteklassen zijn gering.

2.3 DE GRIFFIE

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvulling door de griffie aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages
2. Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages
3. Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur
4. Bevindingen webenquête
5. Bevindingen rondetafelgesprekken
6. Samenvatting

2.3.1 Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages

In gemeentelijke documenten wordt relatief weinig aandacht besteed aan de rol van de griffier. Waar dat wel gebeurt, wordt duidelijk dat de griffier een onmisbare schakel is in het functioneren van de raad, ook in de verhouding met de ambtelijke organisatie en het college.

De breedte van het takenpakket van de griffie loopt uiteen. Een brede invulling is deze:

- Vertegenwoordiger van de raad in lokale en regionale netwerken
- Raadsambassadeur en vertegenwoordiger in externe overlegsituaties
- Deelname in (regionale, landelijke) netwerken van griffiers
- Adviseert de raad inzake strategische positionering (intern en extern)
- Bewaakt rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende spelers
- Draagt zorg voor optimale afstemming tussen raad en ambtelijke organisatie
- Coördineert informatieverzoeken

De begrippen vraagbaak en klankbord – opgenomen in het rapport van de Commissie Leemhuis - vinden gehoor. Het lijkt erop dat meer dan eens de rol van de griffies beperkter is dan raadsleden zouden wensen.

2.3.2 Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages

Uit onderzoek in 2006⁵ is geconcludeerd dat over het algemeen de griffiersfunctie ‘volwassen’ wordt: de griffier heeft zijn plek ingenomen en de inhoud van de functie tekent zich af. Raadsleden zijn content over hun griffier. Griffiers oordelen wisselend over dualisme, ofschoon men over het algemeen wel ziet dat de positie van de raad is verbeterd en dat de raad zelfstandiger is gaan werken ten opzichte van het college. Griffiers nemen waar dat de structuur is veranderd, maar dat voor de verandering van de cultuur nog tijd nodig is, ondermeer waar het contacten van raadsleden met de burger betreft.

Griffiers zijn van de aanvang van het dualisme af gericht geweest op het goede verloop van informatiestromen. Nu het interne proces behoorlijk op orde is verschuift de aandacht langzamerhand naar kwaliteitsverhoging: informatie van burgers ten behoeve van de raad, kwaliteit van de stukken die aan de raad voorgelegd worden, en in toenemende mate de kwaliteit van de output: een strategische raadsagenda,

⁵ J. Th. Beverlo (2007) , Op weg naar de griffier van de toekomst. BMC/VvG.

omschrijving van gewenste maatschappelijke effecten en de vertaling van effecten naar (meetbare) doelen.

Griffiers hebben uiteenlopende denkbeelden over hun rol: er zijn griffiers die hun rol beperkt zien tot de procedurele aspecten, en er zijn griffiers die hun functie zouden willen zien groeien in de richting van strategisch adviseur van de raad. Er zijn wel verschillen naar gemeentegrootte. In de 100.000+ gemeenten is de griffie een bedrijf dat het handen vol heeft aan de throughput. In kleine gemeenten (< 20.000) staat de politieke profilering hoog op de agenda van de griffiers, naast de rol van verbinder tussen raad en bestuur/organisatie. In gemeenten tussen 20.000 en 100.000 inwoners is het beeld diffuus en wisselend.

Bij de ontwikkeling van de rol van de griffier past een traject van professionalisering. Griffiers zijn niet echt tevreden over hun loopbaanperspectief en hun beloning, ofschoon de beloningsniveaus in afgelopen jaren wel enigszins verbeterd zijn. Uit de bovengeschetste ontwikkelingsperspectieven vloeit een professionaliseringpakket voort met als onderdelen systeemdenken, rol-taak-persoon, strategische procesadvisering, en effectieve communicatie.

De gemeentesecretaris is voor de griffier een belangrijke samenwerkingspartner. BMC-onderzoek⁶ heeft de variëteit in samenwerkingsrelaties in beeld gebracht, met vier varianten: 'grote broer – kleine broer relatie', 'strikte scheiding relatie', 'confrontatierelatie' en 'bondgenootschapsrelatie'. De onderzoekers concluderen dat in geval van een bondgenootschapsrelatie tussen griffier en secretaris, gemeenten goede resultaten laten zien op de indicatoren over het dual functioneren van de raad. In ongeveer een derde van de gemeenten bestaat een 'dreamteam' van griffier en secretaris.

Onderzoek over griffiers⁷ in 2008 toonde aan dat raads- en statenleden de bijdrage van griffiers als waardevol karakteriseren. Raads- en statenleden zien niet dat de griffiersfunctie door een andere functionaris of afdeling binnen de organisatie kan worden ingevuld. Het moet de raad / PS zijn die de griffier benoemt. Naar de mening van raad- / statenleden moet de griffie een kwart van de tijd besteden aan secretariële werkzaamheden, een vijfde aan procesmatige ondersteuning en een vijfde aan inhoudelijke ondersteuning. Vooral aan meer inhoudelijke ondersteuning bestaat bij raads- / PS-leden behoefte. De focus van de griffie moet vooral zijn de verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming, gevolgd door 'een sterkere raad'. De griffier moet de rol spelen van 'voortrekker', 'doener', 'verbinder' en 'procescoach'.

Eén van de randvoorwaarden voor het functioneren van de griffier is de relatie met de ambtelijke organisatie. De rol van de ambtelijke organisatie is in het dualiseringsproces onderbelicht geweest, zo wordt in onderzoek⁸ geconcludeerd. Als dominante ontwikkellijn voor de griffiersfunctie wordt 'de griffier als procesgriffier' aangeduid. Daarbinnen bestaan twee varianten, namelijk de griffier die zich manifesteert als ambtelijk dualist (georiënteerd op de raad) en de ambtelijk monist (die zich oriënteert

⁶ C. Verhoef en R. Wever (2007), Sterke koppels, sterk bestuur'. BMC/VGS/VvG.

⁷ Vereniging van Griffiers (2008?), De griffier gewaardeerd. Een klantenonderzoek onder staten- en gemeenteraadsleden.

⁸ R. Huitema (2005), Raadsgriffier en ambtelijke organisatie. Universiteit Twente.

op de ambtelijke organisatie. Twee typen ambtelijke organisaties worden aangeduid: de bedrijfsmatige organisatie (denkt van binnen naar buiten, gericht op output, reactief ten opzichte van politieke prikkels) en de responsieve organisatie (denkt van buiten naar binnen, outcome-gericht, proactief ten opzichte van politieke prikkels).

Combinatie van beide typen leidt tot het onderstaande relatieontwikkelingsmodel:

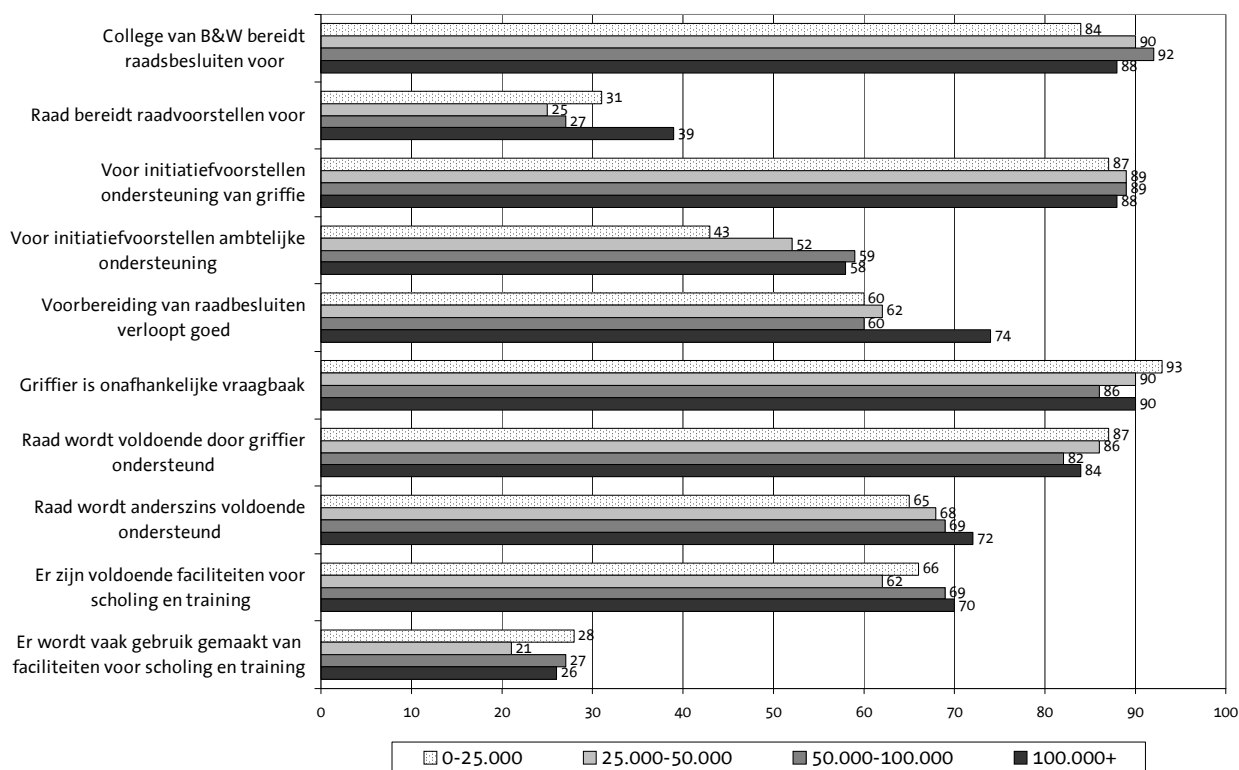
	<i>Organisatietype: De bedrijfsmatige organisatie</i>	<i>Organisatietype: De responsieve organisatie</i>
Griffiertype: De ambtelijk dualist	Beginsituatie Frictiegevoelige wederzijdse zakelijkheid met onbenutte kansen De competitieve combinatie	Eindsituatie De volwassen duale organisatie, samen verantwoordelijk vanuit eigen posities De complementaire combinatie
Griffiertype: De ambtelijk monist	Tussensituatie 1 Ontwikkelen en samenwerken met rendement, op basis van groeiend vertrouwen De coöperatieve combinatie	Tussensituatie 2 Kwetsbare griffier en duale nivellering De conformistische combinatie

Bij griffie én ambtelijke organisatie zijn ontwikkelingen zichtbaar leidend tot een situatie van de complementaire combinatie.

2.3.3 Bevindingen webenquête

Bij de vragen over de ondersteuning van de raad blijkt het grote belang van de griffier. De griffier ondersteunt initiatiefvoorstellen van de raad (88%) en is onafhankelijke vraagbaak (90%).

Figuur 2.15 Ondersteuning van de raad en voorbereiding van raadsbesluiten volgens raadsleden volgens raadsleden (raadsleden n = 698)



In 75 procent van de gemeenten zijn de werkzaamheden van de griffier toegenomen. Dit is in gemeenten van alle grootteklassen het geval.

De taakopvatting van de griffie is sinds 2005 in de meeste gemeenten niet veranderd. Ruim de helft van de griffiers geeft dit aan. Het is opvallend dat voor zover er wel een ingrijpende verandering is opgetreden dit vooral in de kleinere gemeenten (<50.000) het geval is (38%).

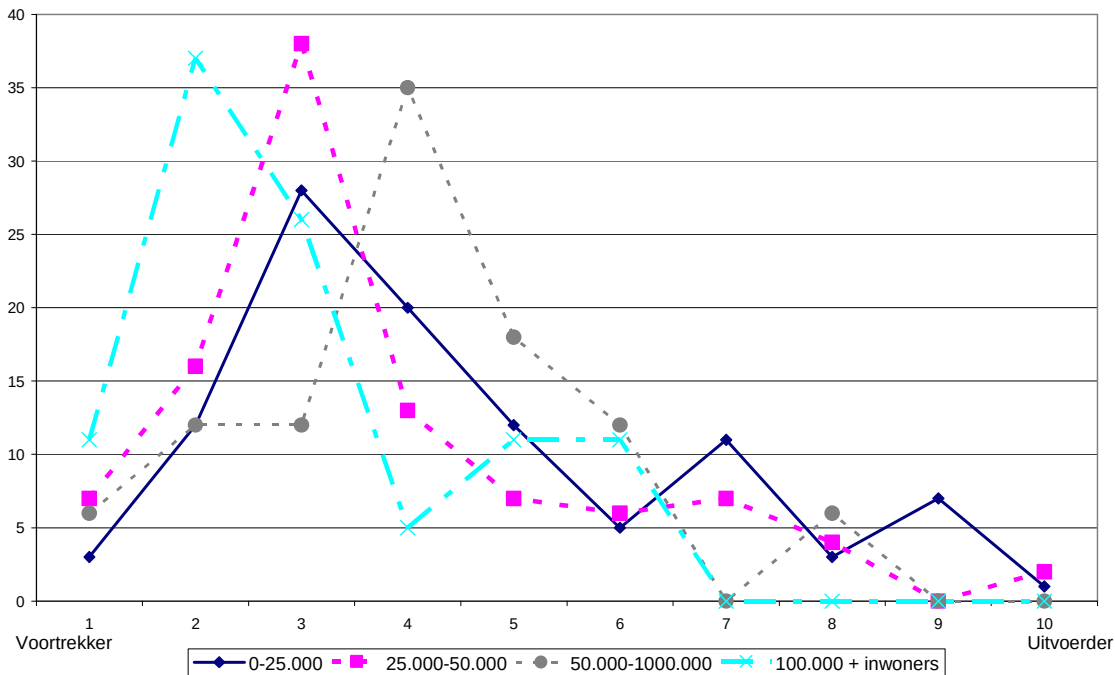
Het belang van de griffie is in de meeste gemeenten (78%) toegenomen sinds 2005. Dit is in gemeenten van alle grootteklassen het geval.

Ook het gezag van de griffie is in de meeste gemeenten (70%) toegenomen sinds 2005. Dit is in gemeenten van elke grootteklasse het geval.

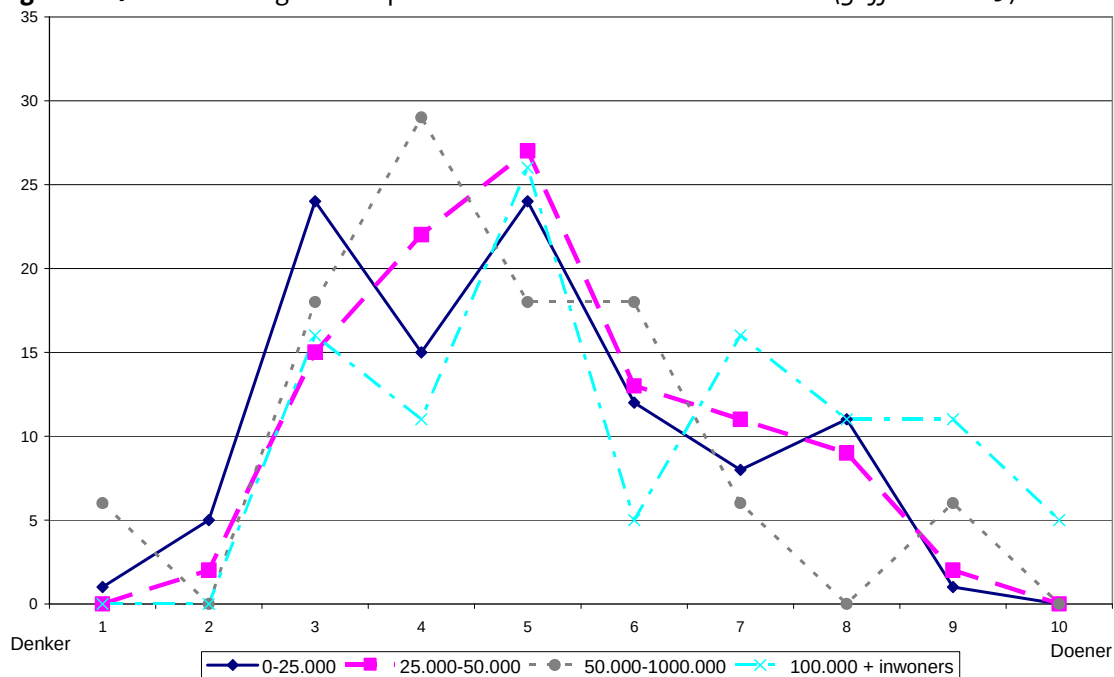
In 75 procent van de gemeenten vervult de griffie een sleutelrol in de dualisering. Dit is in gemeenten van elke grootteklasse het geval.

Een enkele griffier (3%) ziet geen rol voor zichzelf weggelegd in het nadrukkelijk wijzen van raadsleden op de mogelijkheden die zij hebben in het duale stelsel.

In de enquête onder griffiers is gevraagd op vier dimensies aan te geven op welke plaats de griffier functioneert.

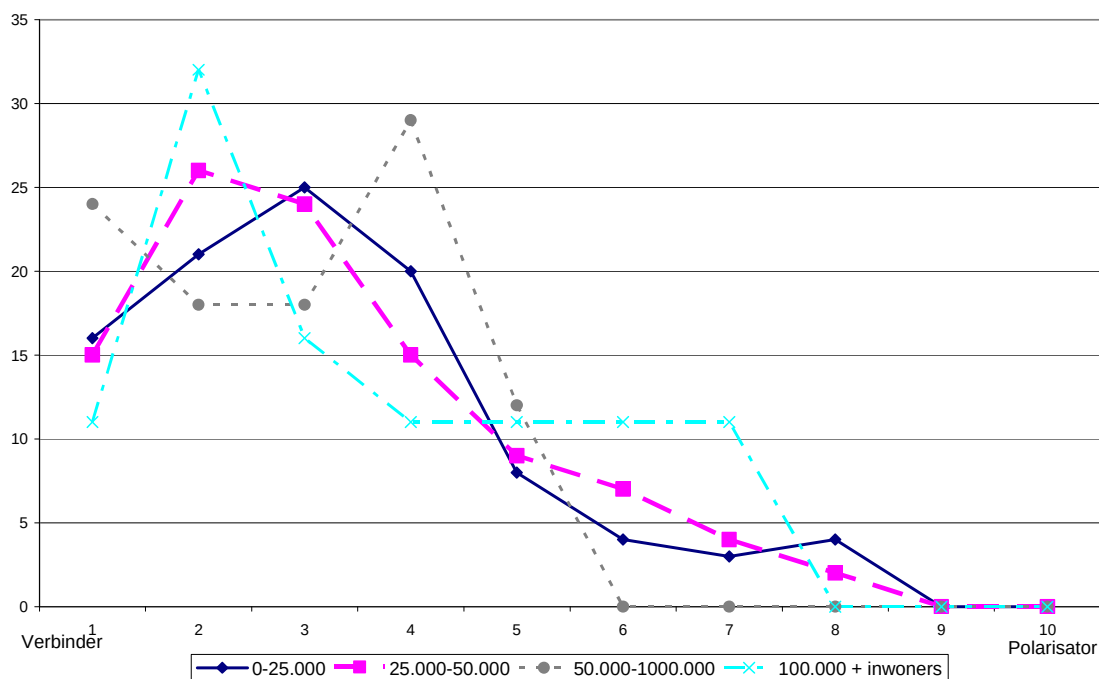
Figuur 2.16 Plaats van griffiers op de dimensie 'voortrekker' versus 'uitvoerder' (griffiers n=169)

Op de dimensie voortrekker-uitvoerder plaatsen griffiers in kleine gemeenten zich dicht bij de uitvoerderrol dan de griffiers uit de grote gemeenten die zichzelf dicht bij de voortrekkers rol plaatsen. Griffiers in middelgrote gemeente met een omvang tussen 50.000 en 100.000 inwoners voelen zich meer uitvoerder dan die in de categorie gemeenten met een omvang tussen 25.000 en 50.000 inwoners.

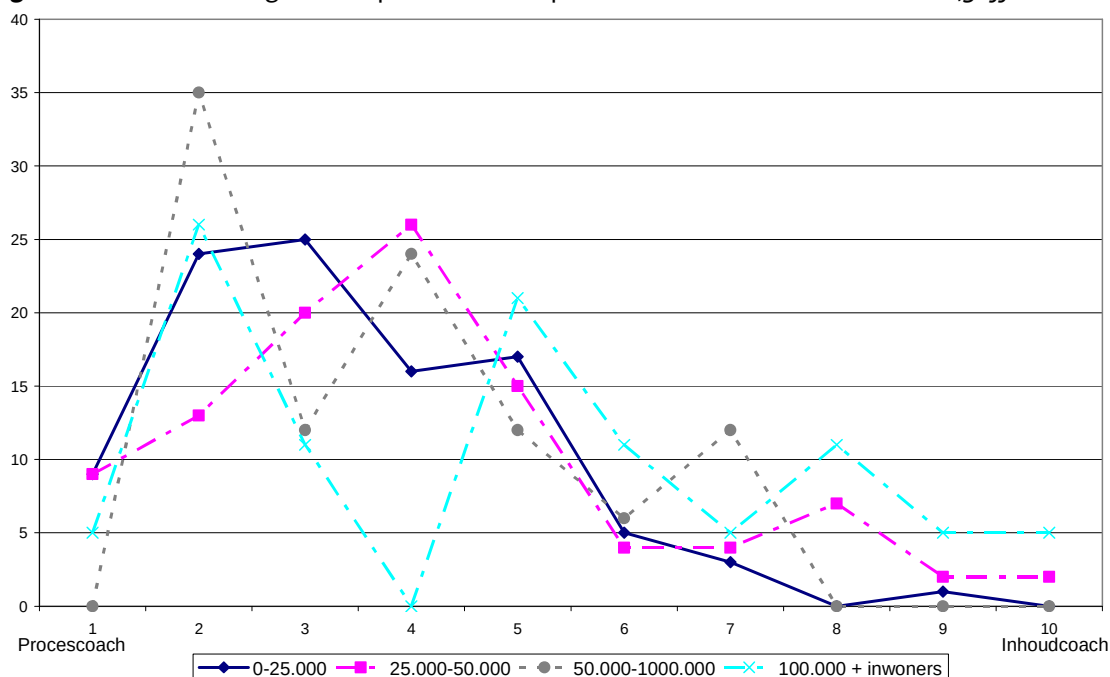
Figuur 2.17 Plaats van griffiers op de dimensie 'denker' versus 'doener' (griffiers n=169)

Op de dimensie doener-denker plaatsen griffiers in kleine gemeenten zich dicht bij de doener-rol dan bij de denkerrol. Griffiers uit de grootste gemeenten plaatsen zich zichzelf dicht bij de denkerrol. Griffiers uit de middelgrote gemeenten (50.000 – 100.000) plaatsen zich dicht bij de doenerrol dan die in de categorie gemeenten daaronder (25.000-100.000).

Figuur 2.18 Plaats van griffiers op de dimensie ‘verbinder versus “polarisator’ (griffiers n=169)



Op de dimensie verbinder-polarisator zien we dat met name de griffiers uit 100.000+ gemeenten zich dicht bij de rol verbinder plaatsen dan de griffiers uit de overige inwonersklassen.

Figuur 2.19 Plaats van griffiers op de dimensie 'procescoach' versus 'inhoudcoach' (griffiers n=169)

In de dimensie procescoach – inhoudcoach zien de griffiers uit kleine gemeenten zichzelf meer als een procescoach dan een inhoudcoach.

2.3.4 Bevindingen rondetafelgesprekken

De rol van de griffie wordt in de bezochte gemeenten gekenschetst door het opstellen, ten uitvoer brengen en stroomlijnen van procedures en het toetsen van besluiten aan de procedures. De griffie dient vooral ter facilitering van de gemeenteraad, minder ter inhoudelijke ondersteuning van de raad. In geval van behoefte aan inhoudelijke ondersteuning verwijst de griffie in de meeste gemeenten raadsleden direct door naar de ambtelijke organisatie. In vrijwel alle gemeenten lopen dergelijke vragen naar inhoudelijke ondersteuning via de griffie; directe contacten tussen raadsleden en ambtenaren vinden weinig plaats. Over de wenselijkheid van de griffie als tussenpersoon in deze komt uit de gesprekken geen eensluidend beeld naar voren. Sommige deelnemers zien dit als logisch: voor elke (uitgebreide) vraag gaat men eerst langs de griffie. Anderen zien liever het rechtstreekse contact tussen raadsleden en ambtenaren (weer) toenemen.

In alle gemeenten wordt de positie van de griffie binnen de organisatie benoemd als neutraal en onafhankelijk. In veel gevallen wordt deze positie door de griffier sterk benadrukt. Ze willen niet het commentaar krijgen een voorkeurspositie te hebben ingenomen in het politieke spectrum.

De griffie bezit, zo luidt het oordeel van de gespreksdeelnemers, een sleutelfunctie in het welslagen van de dualisering, daar waar het gaat om opstellen van goede spelregels die conform de uitgangspunten van het dualisme zijn. Vervolgens is het aan de spelers om hieraan inhoud te geven. Daarmee is de instelling van de griffie als ondersteuning van de raad in de praktijk vooral een structuuroplossing gebleven, en wordt de cultuurverandering niet als kerntaak van de griffie beschouwd, maar als taak van de spelers zelf.

2.3.5 Samenvatting

Deze samenvatting is op basis van bovenstaande bevindingen en ter beantwoording van de onderstaande onderzoeksvraag:

Wat zijn de recente ontwikkelingen in taakopvatting, ervaringen, werkdruk en motivatie van griffie(r)s?

Griffiers hebben uiteenlopende denkbeelden over hun rol en taakopvatting: griffiers die hun rol beperkt zien tot de procedurele aspecten en griffiers die als strategisch adviseur van de raad willen functioneren.

Uit documentenonderzoek blijkt dat griffiers niet echt tevreden zijn over hun loopbaanperspectief en hun beloning, hoewel dat de afgelopen jaren wel enigszins verbeterd is.

In 75 procent van de gemeenten zijn de werkzaamheden van de griffier toegenomen. Dit is in gemeenten van alle grootteklassen het geval.

De taakopvatting van de griffie is sinds 2005 in de meeste gemeenten niet veranderd. Ongeveer 58 procent van de griffiers geeft dit aan, iets meer in kleine dan in grote gemeenten.

Het belang van de griffie is in de meeste gemeenten (78%) toegenomen sinds 2005.

Ook het gezag van de griffie is in de meeste gemeenten (70%) toegenomen sinds 2005. Dit is in gemeenten van alle grootteklassen het geval.

In 75 procent van de gemeenten vervult de griffie een sleutelrol in de dualisering. Een enkele griffier (3%) ziet geen rol voor zichzelf weggelegd in het nadrukkelijk wijzen van raadsleden op de mogelijkheden die zij hebben in het duale stelsel.

Tot slot is aan de griffier gevraagd op vier dimensies aan te geven aan te geven op welke plaats men functioneert:

- De griffier is meer voortrekker dan uitvoerder (mn. de grote gemeenten);
- De griffier is evenveel denker als doener, hoewel de griffiers in de grote gemeenten meer denker dan doener zijn;
- De griffier is meer verbinder dan polarisator;
- De griffier is meer procescoach dan inhoudscoach

Het beeld uit de enquête komt overeen met die van de rondetafelgesprekken. De rol van de griffier wordt gekenschetst door; het opstellen, ten uitvoer brengen en stroomlijnen van procedures en het toetsen van besluiten aan procedures. In geval van behoefte aan inhoudelijke ondersteuning verwijst de griffie in de meeste gemeenten door naar de ambtelijke organisatie.

2.4

DE REKENKAMER

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvulling door de rekenkamer aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages
2. Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur
3. Bevindingen rondetafelgesprekken
4. Samenvatting

2.4.1 Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages

In een onderzoek⁹ onder leden van rekenkamers en griffiers (van gemeenten en provincies) bleek dat betrokkenen in het algemeen van mening zijn dat de rekenkamer de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn controlerende functie versterkt. Rekenkamers besteden aandacht aan doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid, waarbij gepleit wordt voor meer aandacht voor effecten van beleid. Ook de rechtmatigheid staat bij de rekenkamers op de agenda, waarbij geconstateerd wordt dat er onduidelijkheid bestaat over de doelmatigheidstoets. In het kader van de publieke verantwoording is het gewenst dat bijvoorbeeld in de media aandacht besteed wordt aan rapportages van rekenkamers; dit blijkt in de helft van de gemeentes / provincies het geval te zijn. In het algemeen concluderen de onderzoekers dat het goed gaat met de rekenkamerfunctie.

Driekwart van de rekenkamerfunctie blijkt in de vorm van een commissie te zijn ingevuld; wel stijgt het aantal rekenkamers, vooral bij grotere gemeenten. Het aandeel van externe deskundigen overtreft het aantal raadsleden.

In kleinere gemeenten wordt minder positief geoordeeld over nut en noodzaak van de rekenkamerfunctie. De doorwerking van rekenkameronderzoek wordt in kleine gemeenten overigens niet bijzonder veel lager ervaren dan in grote. Gemeentelijke rekenkamer(commissie)s beschikken over voldoende randvoorwaarden (deskundigheid, budget, ondersteuning) om goed te kunnen functioneren. Over het algemeen bestaat er tevredenheid over de mate van onafhankelijkheid van de rekenkamerfunctie. Rekenkamer(commissie)s hebben een zekere doorwerking. De onderzoeken van de rekenkamer(commissie)s trekken aandacht in de media en aanbevelingen van in de raad behandelde rapporten worden over het algemeen overgenomen. Tegelijkertijd geldt, dat slechts een minderheid van de onderzoeksrapporten in de gemeenteraad wordt behandeld.

Als verbeterpunten worden genoemd:

- meer ondersteuning;
- hoger (onderzoeks)budget (wettelijke, vaste norm);
- hogere doorloopsnelheid van onderzoeken;
- meer gericht op maatschappelijke effecten;
- betere doorwerking in gemeente;
- betere communicatie met raad, college, burgers;
- aanscherping van de wet op punt van onafhankelijkheid (bv. uitsluitend externe leden, sluiten van overeenkomsten met onderzoeksbureaus).

De onderzoekers pleiten voor een bewuste keuze van rekenkamer inzake de twee perspectieven: het perspectief van 'controle en rekenschap', een tweede perspectief van 'leren'.

⁹ T. Brandsen c.s. (2007), Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s. Den Haag, B&A.

2.4.2 Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur

80 Tot 90 procent van de raadsleden is tevreden over het functioneren van de rekenkamer(commissie). Collegeleden zijn iets minder positief.

2.4.3 Bevindingen rondetafelgesprekken

In de meeste gemeenten waar gesprekken zijn gevoerd, komt naar voren dat de rekenkamer een onafhankelijke positie verworven heeft. Rekenkamers voeren, mede gevoed door suggesties uit de raad, eigenstandig onderzoeken uit, worden veelal professioneel ingevuld, hebben vaak een eigen onderzoeksagenda en, zijn weinig politiek gekleurd. Wel wordt de impact van de onderzoeken in veel gevallen aangeduid als (te) gering. Het politieke debat aan de hand van de onderzoeksresultaten komt vaak niet los. Hierover zijn vier opmerkingen te maken. In de eerste plaats kan de wisselwerking tussen raad en rekenkamer bij de onderwerpkeuze in veel gevallen steviger worden ingezet: de rekenkamer kan zich in de onderwerpkeuze (nog) meer laten leiden door wat in de raad speelt en de raad kan (nog) meer de rekenkamer in stelling brengen. Ten tweede verschillen raad en rekenkamer in timing: de onderzoeksresultaten van de rekenkamer zijn vaak niet actueel; bij politiek actuele onderwerpen kan vaak niet worden gewacht op onderzoek dat nog moet verschijnen. Ten derde is op een aantal rekenkameronderzoeken geen politiek debat mogelijk, namelijk wanneer het een onderzoek van technische aard betreft waar geen politieke tegenstelling op bestaat, bijvoorbeeld op het functioneren van een specifieke ambtelijke dienst. Ten slotte behoeft in sommige gevallen de politieke duiding in de onderzoeksrapporten van de rekenkamer verbetering. In die gevallen komt het politieke debat niet van de grond, omdat in het rapport geen aandacht is besteed aan vertaling van de resultaten naar de politieke realiteit en waarin voor raadsleden geen concrete handvatten bestaan om politiek te bedrijven. In gevallen waarin rekenkamers hieraan wel aandacht besteden, vindt het inhoudelijke debat op de uitkomsten wel plaats.

2.4.4 Samenvatting

Uit de documentenstudie en de rondetafelgesprekken blijkt dat de rekenkamer de positie van de raad ten aanzien van zijn controlerende functie versterkt. Er bestaat tevredenheid over de onafhankelijkheid, de onderzoeken hebben een zekere doorwerking – zij het (te) beperkt - en zij trekken de aandacht in de media. De aanbevelingen van in de raad behandelde rapporten worden over het algemeen overgenomen. In kleinere gemeenten wordt minder positief geoordeeld over nut en noodzaak van de rekenkamerfunctie. Uit de rondetafelgesprekken volgt een aantal aanbevelingen: de wisselwerking tussen raad en rekenkamer bij de onderwerpkeuze kan steviger worden ingezet, de timing van rekenkamer onderzoek kan beter (meer actuele onderwerpen) en onderwerpen en conclusies hebben vaak geen politieke duiding waardoor een politieke discussie niet van de grond komt, zulks met het oog op de mate van de impact van de rekenkamer rapporten die nu als beperkt wordt bestempeld. Uit de enquête komt de rekenkamer niet naar voren als een belangrijke informatiebronnen voor raadsleden.

2.5 HET PRESIDIUM

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvulling door het presidium aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages
2. Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur
3. Bevindingen rondetafelgesprekken
4. Samenvatting

2.5.1 Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages

Uit de gemeentelijke stukken blijkt in het algemeen tevredenheid over het functioneren van het presidium. Het meest voorkomende model lijkt te zijn het door de commissie Leemhuis geschetste model: de waarnemend raadsvoorzitter is voorzitter van het presidium, commissievoorzitters en de burgemeester zijn leden van het presidium en de griffier is adviserend lid. In een enkel geval zijn de fractievoorzitters lid van het presidium. Wel wordt opgemerkt dat zowel coalitie-fracties als oppositiefracties in het presidium zitting moeten hebben.

De taken van het presidium zijn in het algemeen:

- Het opstellen van de raadsagenda's
- Realiseren en bewaken van de raadsprocedures
- Werkgeversrol voor de griffie

In een enkel geval wordt specifiek melding gemaakt van de taak tot het bewaken van de kwaliteit van de aan de raad gerichte stukken (op grond van een daartoe door de raad aangenomen motie), en van de rol om de implementatie van de duale structuur te realiseren.

2.5.2 Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur

Rond de 70 procent van de raadsleden is tevreden over het functioneren van het presidium; de waardering is vanaf 2007 licht gestegen. Vanaf 2007 zijn collegeleden in de 50.000+ gemeenten duidelijk positiever over het functioneren van het presidium dan de raadsleden.

2.5.3 Bevindingen rondetafelgesprekken

In alle bezochte gemeenten heeft men ervoor gekozen het presidium een prominente rol te geven in het bestel. In het bepalen van de agenda is het presidium daarbij niet koersbepalend ('wat' op de agenda komt, is aan de organen), maar wel structurerend ('wanneer' en 'hoe' het op de agenda komt). In het presidium ziet men vooruit op welke beleidsvraagstukken de komende periode aan de orde zijn en bepaalt men hoe en wanneer deze het beste in de raad kunnen worden besproken. Daarin is de scheiding coalitie - oppositie geen issue: de presidiumleden zitten er veelal als individueel raadslid, niet als fractievertegenwoordiger. Met het bespreken en bepalen van de (concept-)agenda is het presidium dé plek geworden waar raad en onafhankelijk geworden college aan elkaar gelinkt worden. Een goed functionerend presidium wordt als belangrijke voorwaarde gezien voor een goed dualistisch opererend gemeentebestuur.

Een tweede belangrijk geachte rol van het presidium is het stroomlijnen van de werkwijze van de raad. Er wordt gereflecteerd op eerdere gang van zaken en gezien hoe processen kunnen worden aangepast, ten einde de wijze van besluitvorming te stroomlijnen.

2.5.4 Samenvatting

Volgens de documentenstudie komt het door de commissie Leemhuis geschetste model het meest voor: de waarnemend raadsvoorzitter is voorzitter van het presidium, commissievoorzitters en de burgemeester zijn leden van het presidium en de griffier is adviserend lid. In een enkel geval zijn de fractievoorzitters lid van het presidium. Wel wordt erop gewezen dat zowel coalitie-fracties als oppositiefracties in het presidium zitting moeten hebben. De taken van het presidium zijn in het algemeen: het opstellen van de raadsagenda's, realiseren en bewaken van de raadsprocedures en de werkgeversrol voor de griffie. Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat het presidium een prominente rol heeft in het duale bestel. In het presidium ziet men vooruit op welke beleidsvraagstukken de komende periode aan de orde zijn en bepaalt men hoe en wanneer deze het beste in de raad kunnen worden besproken.

2.6 ROLVERVULLING DOOR RAADSLEDEN

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvervulling door raadsleden aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages
2. Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages
3. Bevindingen webenquête
4. Bevindingen rondetafelgesprekken
5. Samenvatting

2.6.1 Bevindingen documentenstudie: lokale documenten

In tal van gemeentelijke stukken wordt gewag gemaakt van verscheidene trainingsmogelijkheden voor raadsleden.

In de eerdere paragraaf over de gemeenteraad is al melding gemaakt van twee kwesties die raadsleden individueel aangaan, namelijk het tijdsbeslag van het raadswerk en de lastige balans tussen activiteiten in de raad en het optreden als volksvertegenwoordiger.

2.6.2 Bevindingen documentenstudie: algemene documenten

Raadsleden kampen met een hoge werkdruk. Uit onderzoek onder CDA-raadsleden¹⁰ blijkt dat 10 procent erover nadenkt, om die reden, om er direct mee te stoppen. 20 Procent van de raadsleden denkt er serieus over om de volgende raadsperiode niet meer terug te keren. Uitgezonderd raadsleden in Flevoland en Zeeland vindt 40 tot 60 procent van de raadsleden de werkdruk hoog. De werkdruk ligt hoger bij leden van coalitiefracties dan bij leden van oppositiefracties.

¹⁰ CDA-bestuurdersvereniging (?), Onderzoek werkdruk raadsleden.

28 Procent van de raadsleden besteedt meer dan 16 uur per week aan het raadslidmaatschap, bijna 50 procent tussen 10 en 16 uur per week.

Als belangrijkste taken (door 86% van de raadsleden) worden aangemerkt: contacten met burgers en werkbezoeken, op enige afstand (50%) gevolgd door het controleren van het college en het kaderstellen. Het lezen van stukken vergt de meeste tijd, gevolgd door het fractieoverleg. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de raadsleden niet hun tijd kunnen besteden aan de zaken die zij belangrijk vinden. Men heeft weinig contacten met de wethouders, maar daar hecht men minder waarde aan.

De werkdruk is na invoering van het dualisme naar de mening van raadsleden toegenomen: de gemeenteraad vergadert vaker. Iets meer dan de helft van de raadsleden vindt de vergoeding te laag. Dit alles neemt niet weg dat veel raadsleden het raadswerk aanduiden als 'een mooie functie'.

'Gemeenteraadsleden ondermijnen dualisme' luidde de kop van een persbericht over een onderzoek¹¹ onder gemeenteraadsleden. De achtergrond van de kop is de waarneming dat raadsleden teveel vergaderen en te weinig bezig zijn met volksvertegenwoordiging. Raadsleden besteden gemiddeld 14 uur per week aan het raadswerk: ruim 10 uur in de kleinste gemeenten en 21 uur in de 100.000+ gemeenten. Tweederde wordt besteed aan bestuurlijke activiteiten en 30 procent aan volksvertegenwoordigende activiteiten. 20 Procent van de tijd wordt besteed aan het lezen van stukken, meer dan 30 procent aan vergaderen. Tweederde van de raadsleden is over deze tijdverdeling ontevreden en zou meer tijd willen besteden aan volksvertegenwoordigende activiteiten, bij voorkeur in persoonlijke contacten. De totale kosten van de vergoedingen van raadsleden bedragen ruim 75 miljoen euro. Op grond van deze resultaten wordt aanbevolen tot een meer nauwkeurig beeld van de tijdbesteding te komen, het uitvoeren van experimenten waarin raadsleden minstens 50 procent van hun raadswerktijd buiten het gemeentehuis doorbrengen, en onderzoek naar de inhoud van raadsvergaderingen. In reactie op (ondermeer) deze uitkomsten wordt gesteld¹² dat het aan de raad zelf is om hierin verandering te brengen. Men moet het werk beter organiseren en bijvoorbeeld stukken terugsturen die niet aan de wensen voldoen.

Gemeenteraadsleden¹³ hebben behoefte aan meer professioneel functionerende raad. Trainingen en scholing kan daarin helpen, ofschoon blijkt dat van de mogelijkheden maar beperkt gebruik gemaakt wordt. Ook verbetering van de ondersteuning – uitbreiding van de griffie – zou een oplossing kunnen zijn. De helft van de raadsleden ondersteunt het VNG-voorstel waarin de beloning gekoppeld wordt aan het aantal gewerkte uren.

Ook in onderzoek van de Christen-Unie¹⁴ komt de werkdruk van raadsleden pregnant naar voren. Ook hier komt naar voren dat nogal wat raadsleden overwegen er mee te stoppen. Vermindering van het aantal raadszetels is (dan ook) niet gewenst, mede in

¹¹ W.E.J. Post en G. de Lange (2008), Het gemeenteraadslid. Onderzoek naar de tijdbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden. Nijmegen, Daadkracht b.v.

¹² Raadsleden moeten zelf bepalen hoe lang ze vergaderen. Binnenlands Bestuur 18 april 2008, p. 7.

¹³ Gemeenteraad.nl (2008), Raadsleden willen loon naar werken.

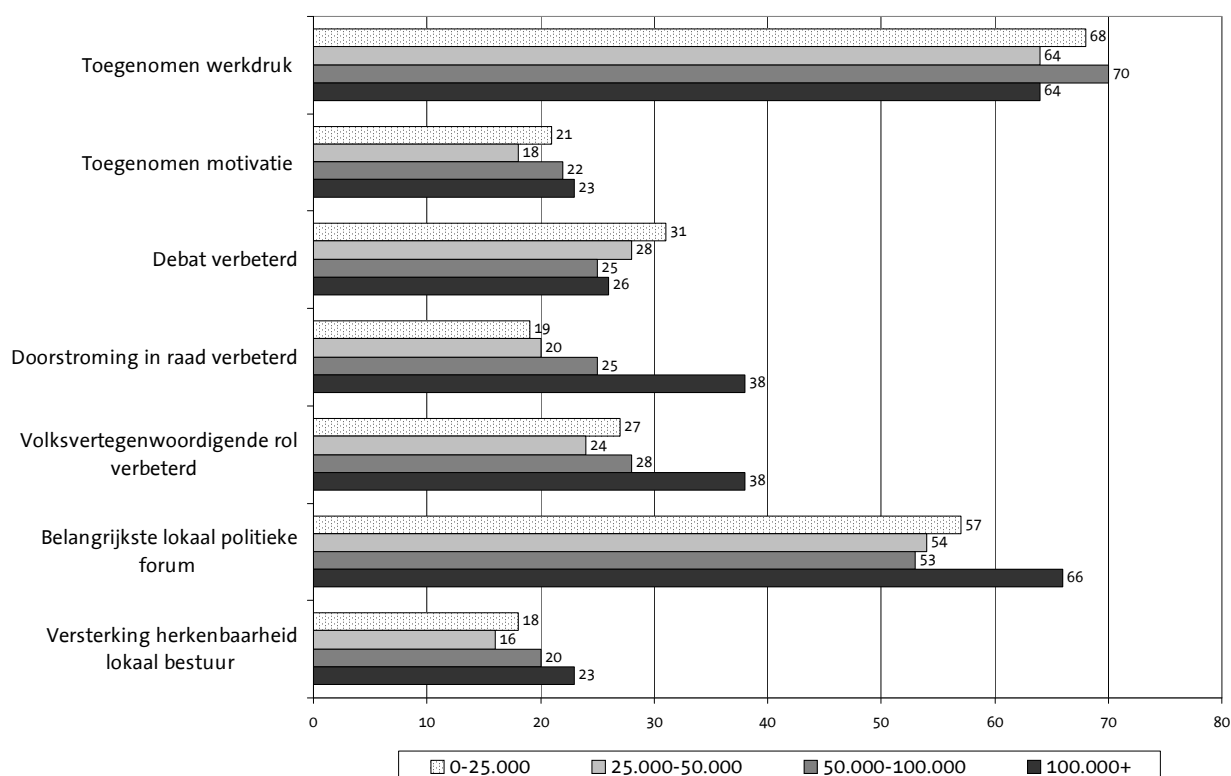
¹⁴ B. van den Berg (2008), Raadsleden onder druk. Dualisering zorgt voor meer werkdruk. Denkwijzer 9, nr.1.

het licht van de toename van de gemeentelijke taken. Punten van aandacht zijn de wijze van vergaderen en de kwaliteit van raadsstukken met het oog op de kaderstellende rol.

De Commissie Positie wethouders en raadsleden¹⁵ concludeert dat niet bewezen is dat tijdgebrek en werkdruk in het dualistische tijdperk zwaarder wegen dan in het monistische tijdperk; ook niet is vastgesteld dat raadsleden nu korter deze functie vervullen dan voorheen. De commissie stelt dat mensen steeds minder vrije tijd hebben. Het is zaak het raadswerk efficiënter in te richten. De commissie geeft een groot aantal aanbevelingen voor politieke partijen, de VNG, gemeenten en gemeenteraden en het rijk en de werkgever.

2.6.3 Bevindingen webenquête

Figuur 2.20 Werkdruk en motivatie raadsleden (*raadsleden n=698*)



Dualisering heeft volgens 67 procent van de raadsleden geleid tot meer werkdruk voor de raadsleden. De dualisering heeft echter niet wezenlijk geleid tot toename van de motivatie voor het raadswerk: 21 procent van de raadsleden is het eens met de stelling dat 'door het dualisme de motivatie binnen de raad voor het raadswerk is toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren'. Met de stelling 'door het dualisme is het debat in de raad verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren' is 28 procent het eens.

¹⁵ Commissie Positie wethouders en raadsleden (2008), Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken.

De stelling ‘door dualisme is de doorstroming in de raad verbeterd’ wordt door 26 procent van de raadsleden onderschreven. De stelling ‘door het dualisme is de raad de volksvertegenwoordigende rol beter gaan vervullen’ wordt door 29 procent van de raadsleden ondersteund. Ook bij deze stelling vormen de raadsleden uit de grote gemeenten (100.000+) een uitzondering, want 38 procent is het eens met deze stelling. De stelling ‘de raad is (weer) het belangrijkste lokaal politieke forum’ wordt door 58 procent van de raadsleden ondersteund. En ook hier weer vormen de raadsleden uit de grote gemeenten (100.000+) een uitzondering want 66 procent is het met de stelling eens. Het dualisme heeft echter nauwelijks geleid tot versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger: 19 procent van de raadsleden is het eens met de stelling ‘de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is met het dualisme versterkt’.

2.6.4 Bevindingen rondetafelgesprekken

Enerzijds ontstaat uit de rondetafelgesprekken het beeld dat raadsleden de laatste jaren vaker de ‘dualistische’ instrumenten (hoofdpijnendebatten, initiatiefvoorstellen en amendementen) gebruiken. Daarnaast blijkt dat wanneer instrumenten eenmaal worden gebruikt, het gebruik vanzelf toeneemt. Dit gebeurt niet alleen als gevolg van de dualisering maar ook omdat de maatschappij om een meer transparante wijze van besluitvorming vraagt.

Anderzijds wordt vaak nog teveel over details gediscussieerd. Veranderingen hierin gaan stap voor stap. Het lukt vaak niet om de discussie op hoofdlijnen te voeren. Dat komt ook doordat onder tijdsdruk detaillistische besluiten moeten worden genomen. Er is vaak domweg geen tijd om eerst een uitgangsnoot op te stellen en die aan de raad voor te leggen. Naar aanleiding van de dualisering worden raadsleden overweldigd met meer werkzaamheden die volgen uit de nieuwe wijze van besluitvorming (informerend, opiniërend, besluitvormend) en de nieuwe rollen (kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende). Raadsleden worden hierdoor ‘ondergesneeuwd’ door de veelheid aan informatie. Hierdoor zou ook de status van raadslid zijn gedaald. De functie van raadslid geeft veel ‘gedoe’ en dat maakt de functie onaantrekkelijk.

Raadsleden kunnen worden geholpen door de griffier en de ambtelijke organisatie. De griffier kan het bewustzijn van de procedurele mogelijkheden van het gebruik van het instrumentarium bij raadsleden vergroten. In sommige gemeenten zijn ambtenaren op cursus geweest om te leren duidelijke beleidsnotities te schrijven waarin verschillende beleidskeuzes (scenario’s) aan raadsleden kunnen worden voorgelegd. Zo wordt bijvoorbeeld ook elk raadsvoorstel voorzien van een oplegnotitie waarin de keuzes van de raad worden aangegeven. In andere gemeenten wordt gewerkt met het stoplichtenmodel. Alleen over raadsbesluiten met een rood stoplicht wordt gediscussieerd. In weer andere gemeenten wordt gewerkt met een speelveldnotitie waarin aan raadsleden wordt duidelijk gemaakt welke beleidsruimte en zeggenschap de gemeente heeft.

2.6.5 Samenvatting

De werkdruk voor raadsleden is (te) hoog; over de vraag of dit het gevolg is van de dualisering lopen de meningen uiteen. Het dualisme heeft op beperkte schaal geleid tot toename van de motivatie, verbetering van het debat of verbetering van de volksvertegenwoordigende rol. Het dualisme heeft er wel voor gezorgd dat raadsleden hun controlerende rol beter kunnen vervullen en het dualisme heeft er voor gezorgd dat de raad het belangrijkste lokale politieke forum is.

De griffier kan een belangrijke taak vervullen in de vermindering van de negatieve aspecten van het raadslidmaatschap (werkdruk, gebrek aan motivatie en niveau debatten); door toe te zien op een ordelijke procesgang en de kwaliteit van de raadsstukken kan hij het functioneren van raadsleden vergemakkelijken.

2.7 ROLVERVULLING DOOR DE BURGEMEESTER

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvulling door de burgemeester aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages
2. Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur
3. Bevindingen webenquête
4. Bevindingen rondetafelgesprekken
5. Samenvatting

2.7.1 Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages

Kwaliteitsborging

Eén van de rollen van de burgemeester is die van kwaliteitsborger op het punt van de kwaliteit van de externe dienstverlening en de relatie burger – bestuur. Hierbij is ondermeer de directe aanspreekbaarheid van de burgemeester door burgers (op straat, per post, ...) voorwaarde voor een goede rolinvulling.

Een aspect van deze rol is het burgerjaarverslag; in enkele gemeentelijke rapportages wordt opgemerkt dat de betekenis van het burgerjaarverslag beperkt is.

Boegbeeld

Een andere rol van de burgemeester is die van leider of boegbeeld. Daarbij is opgemerkt dat deze rol niet te geprofileerd moet zijn maar in een goede maatvoering ingevuld wordt als ‘explicateur’ – extern: het uitleggen van het gemeentelijk beleid’ - en als regisseur – intern: gericht op de procesgang van impactvolle dossiers.

Dubbelrol

In meerderheid levert de meervoudige rol van de burgemeester – lid van het college van B&W, voorzitter van de raad en portefeuillehouder – geen problemen op. In enkele gemeenten wordt deze meervoudige rol wel als probleem ervaren en wordt ingezet op een substantiële rol voor de plaatsvervangend raadsvoorzitter.

Benadrukt wordt dat de rol van de burgemeester in zowel college als raad vooral een technische rol is. En dat diens voorzitterschap meer dienend dan leidend moet zijn.

Procesverantwoordelijkheid

In een enkele gemeente wordt gesignaleerd dat er geen expliciete procesverantwoordelijkheid ('stimulator', 'arbiter') op lokaal niveau bestaat, gericht op de ontwikkeling van een lokale veranderingsstrategie. Deze rol wordt dan wel toegewezen aan het duo burgemeester – voorzitter presidium, welke laatste tevens plaatsvervangend raadsvoorzitter is. Opgemerkt wordt dat aan een wettelijke regeling van de procesverantwoordelijkheid geen behoefte bestaat.

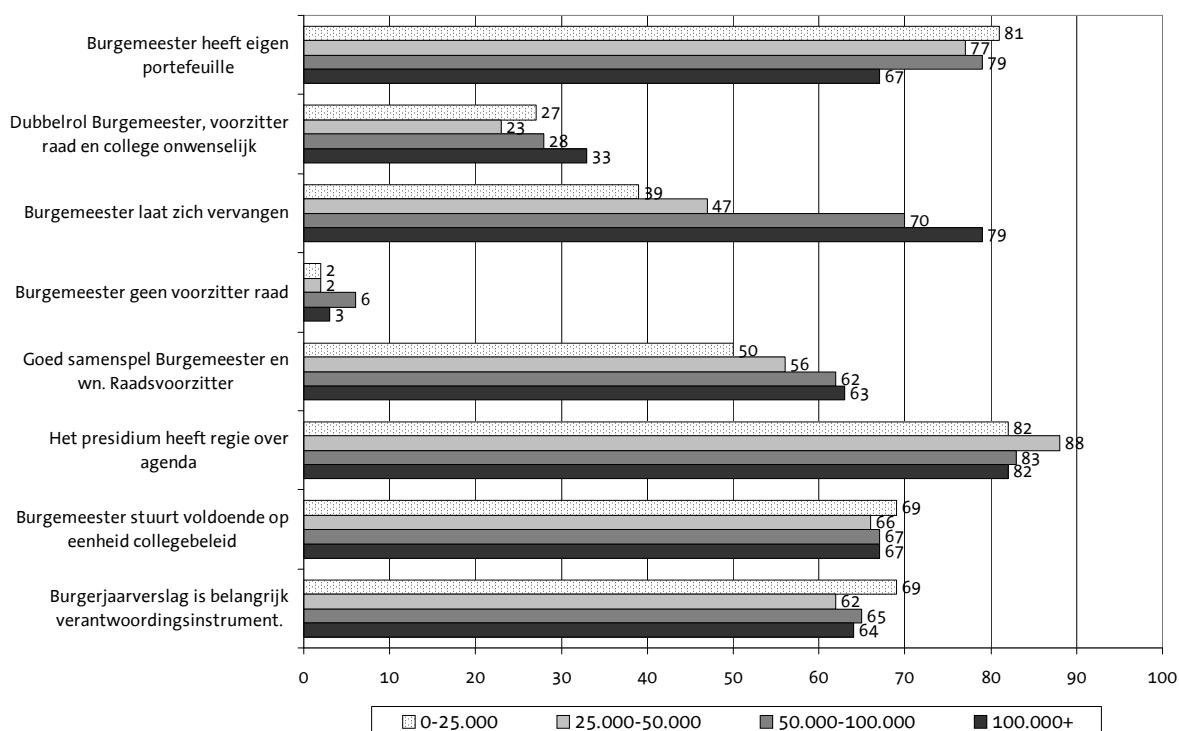
Er zijn ook gemeenten waar de regierol uitdrukkelijk bij raadsleden is belegd, met een rol voor de burgemeester op de achtergrond.

2.7.2 Bevindingen documentenstudie: Quick scan Dualisme/Lokaal bestuur

Ruim meer dan het helft van de raadsleden vindt dat de dubbelrol van de burgemeester zelden of nooit tot problemen leidt; dit percentage ligt vanaf 2007 hoger dan in de jaren daarvoor. Collegeleden en ambtenaren zien minder problemen in deze dubbelrol.

2.7.3 Bevindingen webenquête

Figuur 2.21 De effecten van dualisme op positie Burgemeester volgens raadsleden (raadsleden n=698)



Uit de antwoorden blijkt dat volgens 59 procent van de raadsleden de burgemeesters zich als raadsvoorzitter laten vervangen wanneer de eigen portefeuille aan de orde is. Dit gebeurt veel vaker in grote gemeenten (50.000+) dan in kleinere gemeenten (<25.000). 28 Procent van de raadsleden beschouwt de dubbelrol van de burgemeester als onwenselijk.

In de meeste gemeenten is sprake van goed samenspel tussen burgemeester en waarnemend raadsvoorzitter (58%), en stuurt de burgemeester voldoende op de eenheid van het collegebeleid (67%). Daarnaast heeft in veruit de meeste gemeenten (84%) het presidium de regie over de raadsagenda. Het is opvallend dat met name bij de grote gemeenten een derde van de burgemeesters geen eigen portefeuille heeft.

2.7.4 Bevindingen rondetafelgesprekken

In de meeste gemeenten is volgens de burgemeester geen sprake van een 'spagaat'. De rol van de burgemeester is veel meer die van 'brugfunctie' of 'boodschapper' tussen college en raad. In de raadsvergadering is de burgemeester voorzitter van de raad, niet van het college. Dit betekent dat de burgemeester niet meer, zoals in het monistische systeem, zwakke voorstellen door de raad kan loodsen of zwakke wethouders kan beschermen. Dit gebeurt overigens wel bij geheel nieuwe colleges; dan wordt de burgemeester wel gedwongen om de nadruk te leggen op zijn voorzitterschap van het college. Een aantal niet-burgemeesters onder de deelnemers aan de rondetafelgesprekken heeft overigens wel moeite met het huidige 'construct', dat ook als een 'weeffout' in de wet wordt aangeduid. De mate waarin de burgemeester de drie rollen onafhankelijk van elkaar vervult hangt nauw samen met de persoonlijke kwaliteiten van de burgemeester. Nu is die kwaliteit in de onderzochte gemeenten zonder uitzondering goed te noemen, maar dat is geen garantie voor de toekomst.

Veel burgermeesters, maar zeker niet allen, laten zich door de waarnemend raadsvoorzitter vervangen wanneer de eigen portefeuille wordt behandeld of wanneer men langer dan twee minuten aan het woord moet zijn. Vooral in de kleine gemeenten beroepen burgemeesters zich relatief meer op de Grondwet en zullen zij niet snel besluiten de voorzittershamer over te dragen.

2.7.5 Samenvatting

De veelgenoemde problematiek van de dubbelrol van de burgemeester, voorzitter van het college en voorzitter van de raad blijkt in de praktijk steeds minder te spelen. Duidelijk is wel dat veel afhangt van de persoonlijke kwaliteiten van de burgemeester en zijn eigen visie op dualisering. De meeste burgemeesters trekken zich iets meer aan van hun voorzitterschap van de raad dan de voorzitterschap van het college. Als men moet kiezen dan kiest men voor de raad. In grote gemeenten heeft de burgemeester minder vaak een eigen portefeuille, laat hij zich veel vaker vervangen door de waarnemend raadsvoorzitter en is vaker sprake van een goed samenspel met de voornoemde waarnemend raadsvoorzitter.

2.8 ROLVERVULLING DOOR WETHOUDERS

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvervulling door wethouders aan de orde. De paragraaf wordt gevoed door de rondetafelgesprekken.

2.8.1 Bevindingen documentenstudie – algemene rapportages

Uit onderzoek van de Commissie Positie wethouders en raadsleden¹⁶ komt naar voren dat het aantal wethouders dat voortijdig aftreedt de afgelopen jaren is toegenomen in vergelijking met de laatste monistische periode. Het betreft vooral wethouders van lokale partijen, meer dan wethouders vanuit de traditionele bestuurderspartijen (CDA en PvdA) en dan wethouders van buiten. Het zijn vooral politieke conflicten die de basis vormen voor voortijdig aftreden; wethouders van kleine gemeenten schrijven het ook toe aan het dualisme.

2.8.2 Bevindingen rondetafelgesprekken

In de gemeenten waarmee is gesproken, willen de wethouders het liefst nog steeds de koers bepalen. Ze lijken nog niet volledig dual in hun denken en doen. Echter, zeker na de laatste verkiezingen is wel veel veranderd; de nieuwe, meer onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeenteraad lijkt grotendeels geaccepteerd. Het niet langer lid van de raad zijn wordt als prettig ervaren. Als minder prettig voor de wethouder, maar conform de opzet van het dualisme, wordt de verminderde grip op de besluitvorming genoemd. De wethouders verkeert nu meer in het ongewisse over hoe de raad over beleidsvoorstellen oordeelt: de raad biedt meer tegenwicht en zal minder snel voorstellen goedkeuren. Het betekent dat de wethouder minder prestige zal moeten verbinden aan beleidskeuzen en duale voorstellen moeten schrijven, met ruimte voor de raad om te kiezen tussen verschillende opties.

De laatste jaren lijken de verhoudingen tussen wethouder en eigen fractie weer enigszins genormaliseerd. Wethouders zijn (weer) welkom bij fractievergaderingen, maar in plaats van de fractie te overtuigen van het collegestandpunt, zal hij deze vooral toelichten. Wel bestaat binnen het dualisme naar de buitenwacht toe nog een zekere spanning voor de wethouder: enerzijds is hij vaak nog het gezicht van de partij, anderzijds is hij de duale wethouder, die op enige afstand van de eigen fractie staat.

2.9 ROLVERVULLING DOOR DE GEMEENTESecretaris

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de overvulling door de gemeentesecretaris aan de orde. De paragraaf wordt gevoed door de documentenstudie.

2.9.1 Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages

De griffier is voor de gemeentesecretaris een belangrijke samenwerkingspartner. BMC-onderzoek¹⁷ heeft de variëteit in samenwerkingsrelaties in beeld gebracht, met vier varianten: ‘grote broer – kleine broer relatie’, ‘strikte scheiding relatie’, ‘confrontatierelatie’ en ‘bondgenootschapsrelatie’. De onderzoekers concluderen dat in geval van een bondgenootschapsrelatie tussen griffier en secretaris, gemeenten goede resultaten laten zien op de indicatoren over het dual functioneren van de raad. In

¹⁶ Commissie Positie wethouders en raadsleden (2008), Van werklast naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken.

¹⁷ C. Verhoef en R. Wever (2007), Sterke koppels, sterk bestuur’. BMC/VGS/VvG.

ongeveer een derde van de gemeenten bestaat een 'dreamteam' van griffier en secretaris.

2.10 ROLVERVULLING DOOR DE GRIFFIER

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvervulling door de griffier aan de orde. De paragraaf wordt gevoed door de rondetafelgesprekken. De bevindingen op basis van de documentenstudie en webenquête kwamen in paragraaf 2.3 reeds aan de orde.

2.10.1 Bevindingen rondetafelgesprekken

In de rondetafelgesprekken komt steeds hetzelfde beeld naar voren; de werkzaamheden van de griffier zijn toegenomen, de status van de griffier is toegenomen en de functie van de griffier zal zich de komende jaren blijven ontwikkelen. Griffiemedewerkers hebben een brede deskundigheid zonder een sterke politieke affiniteit. De griffier is het service-instituut voor de raad en heeft zich tot doel gesteld de positie van de raad te verstevigen. De griffier wijst de raad op de instrumenten die hij tot zijn beschikking heeft, ziet toe op het proces en op de kwaliteit van de raadsstukken en coacht raadsleden in hun functioneren. De griffier ziet zichzelf als één van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste facilitator van het dualisme. De griffier kan niet in zijn eentje de cultuurverandering die nodig is om tot dualisme te komen bewerkstelligen maar hij kan er wel voor zorgen dat processen volgens het dualisme worden gestructureerd en gestroomlijnd.

In sommige gemeenten zit de griffier aan bij het college van B&W en het presidium. Hij geeft aan wat in de raad 'haalbaar' is en adviseert op welke wijze besluiten procedureel in de raad moeten worden gebracht. Deze functie vervulling brengt de griffier soms (vanuit de doelstelling om de positie van de raad te versterken) in een belangenconflict, met name bij de ankerpunten van de beleidscyclus (goedkeuring jaarrekening, programmabegroting).

Bij de relatie tussen de griffier en de secretaris spelen de individuele kwaliteiten een belangrijke rol. In geen van de onderzochte gemeenten was sprake van een 'wij-zij gevoel'. Wel was een aantal gemeenten al toe aan hun tweede of derde griffier. Daarnaast is het belangrijk dat de griffier zich niet voor het karretje van raadsleden laat spannen in een gevecht met het ambtelijk apparaat.

2.10.2 Samenvatting

De griffier is degene die een faciliterende rol vervult om het dualisme mede vorm te geven. In eerste instantie heeft hij zich vooral gericht op procedures, langzamerhand richt hij zich ook op de inhoud. De griffier wijst de raad op de instrumenten die ter beschikking staan, ziet toe op het proces, de kwaliteit van de raadsstukken en coacht raadsleden in hun functioneren. De status van de griffier wordt daarmee steeds belangrijker.

2.11 VERWEZENLIJKE VAN DE WETSDOELEN

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de verwezenlijking van de wetsdoelen aan de orde. De paragraaf stelt alle drie de wetsdoelen aan de orde:

- A. De gemeenteraad als politiek forum
- B. De gemeenteraad als volksvertegenwoordiging
- C. De herkenbaarheid van het lokaal bestuur voor de burger

2.11.1 De gemeenteraad als politiek forum

Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages

Uit verschillende gemeentelijke documenten komt naar voren dat het een opgave is om het debat in de gemeenteraad te concentreren op de politieke vragen. Te vaak verzanden debatten in technische finesses.

Bevindingen rondetafelgesprekken

Uit de rondetafelgesprekken komt het beeld naar voren dat binnen de gemeentelijke organisatie een klimaat is ontstaan waarin de raad “op 1” staat. De raadsleden en fracties (coalitie en oppositie) eisen hun positie op en mogen deze ook eisen van de overige organen. Of echter de impact die bij die positie hoort van de grond komt, is afhankelijk van de organisatiespecifieke cultuur en van de kwaliteit van individuele raadsleden; minder van de structuur die met de dualisering is ontstaan en de instrumenten die ter beschikking van de raad zijn gekomen.

Samenvatting

Dualisering biedt de raad de structuur en de instrumenten om als politiek forum te kunnen functioneren. Of de raad daadwerkelijk functioneert als politiek forum is ook afhankelijk van de organisatiespecifieke of politiek-bestuurlijke cultuur en de kwaliteit van de individuele raadsleden

2.11.2 De gemeenteraad als volksvertegenwoordiging

Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages

In de eerdere paragrafen op basis van gemeentelijke documenten is naar voren gekomen dat de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden meer dan eens in het gedrang komt vanwege de vergaderdruk in en buiten het stadhuis.

Bevindingen rondetafelgesprekken

De deelnemers aan de rondetafelgesprekken ervaren over het algemeen een geringe relatie tussen dualisme en versterking van de raad als volksvertegenwoordiging. De wijzigingen die het dualisme met zich meebracht, hadden weinig (positieve) impact op de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Door de komst van het dualisme is het wellicht zelfs moeilijker geworden om aan de rol van volksvertegenwoordiging toe te komen: de werkdruk is onverminderd hoog dan wel nog hoger geworden waardoor onvoldoende tijd overblijft voor contact met burgers en instellingen. Maar niet alleen wat betreft tijdsbesteding staat de volksvertegenwoordigende rol onder druk. Ook de roep om professionalisering eist andersoortige raadsleden, die niet automatisch ook de rol als volksvertegenwoordiger op zich nemen. Tot slot kan worden genoemd dat in veel gesprekken naar voren kwam dat andere ontwikkelingen dan dualisering een

grotere impact hebben gehad op de raad als volksvertegenwoordiging: de verharding van het maatschappelijk debat en de opkomst van het populisme.

Samenvatting

Dualisering heeft vooralsnog niet geleid tot versterking van de raad als volksvertegenwoordiger. Dat komt enerzijds omdat van raadsleden meer professionaliteit en inhoudelijke deskundigheid wordt verwacht ten koste van de volksvertegenwoordigende rol en anderzijds omdat de verharding en verscherping van het publieke debat de belangenafweging die onderdeel is van de volksvertegenwoordigende functie van het raadslid bemoeilijkt.

2.11.3 De herkenbaarheid van het lokaal bestuur voor de burger

Bevindingen documentenstudie: lokale rapportages

In één gemeente is geconcludeerd dat de vernieuwing van het vergadermodel van de raad vruchten heeft afgeworpen: de aantallen bezoekers van raadsvergaderingen en de aantallen insprekers zijn aanzienlijk toegenomen.

In tal van gemeenten wordt ingezet op drie aspecten: het burgerinitiatief, het referendum en de vernieuwing van vergadervormen (zoals hoorzittingen, rondetafelgesprekken).

Bevindingen rondetafelgesprekken

Op de vraag of de publieke tribune tijdens raadsvergaderingen voller is geraakt, wordt in de meeste gemeenten negatief geantwoord. Directe belangstelling, getoond in de aanwezigheid bij vergaderingen, is niet toegenomen. Wel hebben burgers – maar wederom: niet alleen vanwege de dualisering – een grotere rol in het besluitvormingsproces gekregen. Bijvoorbeeld aan de hand van het burgerinitiatief, waardoor burgers een onderwerp op de politieke agenda kunnen zetten en de politieke markt, waar burgers met het gemeentebestuur in gesprek kunnen. Daarmee zijn de mogelijkheden voor het betrekken van burgers bij de gemeentelijke processen toegenomen; de vraag blijft staan of daarmee ook de herkenbaarheid van het lokaal bestuur is toegenomen. Mogelijk vinden niet meer burgers dan voor de dualisering (en dankzij het dualisme) het lokaal bestuur.

Samenvatting

Enerzijds zou als gevolg van de dualisering vaker gebruik worden gemaakt van vernieuwde vergadervormen die grotere bezoekersaantallen zouden aantrekken en zouden burgers een grotere rol in het besluitvormingsproces hebben gekregen. Anderzijds blijft de vraag of daarmee de herkenbaarheid van het lokaal bestuur voor de burger is vergroot en of de burger ook bij onderwerpen die niet zijn eigen specifieke belang betreffen van zich laat horen.

3

BEVINDINGEN PROVINCIES

3.1

PROVINCIALE STATEN

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvervulling door Provinciale Staten aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages
2. Bevindingen webenquête: procedures
3. Bevindingen webenquête: gebruik van instrumentarium
4. Bevindingen webenquête: informatievoorziening
5. Bevindingen rondetafelgesprekken
6. Samenvatting

3.1.1

Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages

De in de wet beoogde functies van PS komen nog onvoldoende tot hun recht, zo blijkt uit onderzoek in enkele provincies. Dit geldt vooral voor de kaderstellende functie, waarvan in één provincie geconstateerd wordt dat PS-leden ‘worstelen’ met het proces van kaderstelling. PS-leden vinden onder andere dat men te laat betrokken wordt in de beleidsvoorbereiding, maar geeft ook wel aan dat men zelf te weinig alert is op de wijze waarop men de rol invult; dit laatste wordt meer dan eens beaamd door GS-leden. In een andere provincie wordt dit beeld bevestigd, en zijn PS-leden in meerderheid van mening dat GS-voorstellen onvoldoende onderbouwd zijn en te weinig in alternatieven zijn uitgewerkt. Een minderheid is van mening dat de GS-voorstellen te kort schieten op helderheid en uniformiteit. Startnotities of sonderende notities zouden wellicht behulpzaam zijn bij de uitbouw van de kaderstellende taak van PS.

De grens tussen kaders stellen en besturen is meer dan eens fluïde; mede daarom zijn PS-leden vaak te afwachtend ten opzichte van GS.

PS-leden zijn over de uitvoering van de controlerende taak in kleine meerderheid wel tevreden. Ofschoon ook hierover wel opgemerkt wordt dat PS-leden onvoldoende specifiek zijn over de wijze waarop men de controlerende taak wil uitvoeren; de tevredenheid komt dan ook voor een belangrijk deel voort uit de wijze waarop GS PS informeren.

De volksvertegenwoordigende rol komt onvoldoende uit de verf. PS-leden worden niet meer dan voorheen benaderd door burgers en organisaties. Men besteedt te weinig tijd aan contacten met de buitenwereld. De instrumenten die PS ter beschikking staan (zoals hoorzitting en werkbezoeken) zijn voldoende. Desalniettemin zijn PS en GS in meerderheid van mening dat PS-leden voldoende op de hoogte zijn van politiek relevante vraagstukken in de provincie.

Meer dan de helft van geënquêteerde PS-leden vindt dat zij er onvoldoende in slagen om relevante vraagstukken op de politieke agenda te krijgen; dit betreft vooral lange termijn opgaven. In het algemeen heeft GS hier een minder negatief beeld over.

PS-leden zijn van mening dat de staten door burgers niet meer dan voorheen gezien worden als het forum waar de politieke belangenafweging in de provincie plaatsvindt. PS-leden zijn verdeeld waar het erover gaat of de mate van terugkoppeling aan burgers over het politieke proces wel of niet voldoende is.

3.1.2 Bevindingen webenquête: procedures

Op basis van de webenquête kunnen diverse bevindingen worden gedaan. Deze zijn in dit rapport onderverdeeld in drie onderdelen, met de volgende kopjes: procedures, gebruik van instrumentarium en informatievoorziening. In deze paragraaf staat het eerste onderdeel (procedures) centraal.

Aantal Statenvergaderingen

Aantal besluitvormende statenvergadering bedraagt acht tot twaalf per jaar; het aantal vergaderingen is de afgelopen jaren niet gewijzigd.

Besluitvormingsprocedure

Alle provincies werken met adviserende commissies, deze besluitvormingsprocedure is sinds 2004 niet veranderd.

Lange Termijn Agenda

Volgens 73 procent van de statenleden beschikt de provincie over een Lange Termijn Agenda. Volgens 51 procent van de statenleden was deze agenda er al in 2005-2006.

3.1.3 Bevindingen webenquête: gebruik van instrumentarium

Hoofdlijnendebatten

In drie provincies zijn er soms hoofdlijnendebatten, in één provincie nooit en in één provincie zeer vaak. Het aantal hoofdlijnendebatten is sinds 2005/2006 gelijk gebleven op één provincie na waar het aantal is toegenomen.

Bestuursopdracht

Volgens 55 procent van de statenleden hebben de Staten in 2007 wel eens een bestuursopdracht gegeven aan GS. Dit gebeurde volgens 38 procent van statenleden ook al in 2005-2006.

Initiatiefvoorstellen

In vier provincies zijn in 2007 initiatiefvoorstellen door coalitiefracties voorgelegd aan de staten. In één provincie is dit in 2007 niet gebeurd. Onderwerpen voor initiatiefvoorstellen zijn de werkwijze van de staten en beleidsonderwerpen in het sociale domein

Er is geen lijn in de mate waarin initiatiefvoorstellen worden aangenomen: in de ene provincie altijd, in de andere provincie nooit, en in de overige provincies soms.

In twee provincies worden in enkele raadsvergaderingen initiatiefvoorstellen door oppositiefracties voorgelegd, in de andere gebeurt dit nooit. De initiatiefvoorstellen hebben als onderwerp het functioneren van de staten. In een enkel geval worden initiatiefvoorstellen aangenomen door de staten.

Interpellaties

In alle provincies vinden in enkele statenvergaderingen interpellaties plaats, op één provincie na waar nooit wordt geïnterpelleerd. In vier provincies is het aantal interpellaties sinds 2004/2005 niet veranderd, in één provincie is het aantal uitgebreid. In vier provincies worden aanvragen voor interpellaties gehonoreerd bij een absolute meerderheid van PS en in één provincie bij steun boven een bepaalde drempelwaarde anders dan de absolute meerderheid.

In 2007 is in geen enkele provincie gebruik gemaakt van het enquêterecht en dat was in 2005 en 2006 ook al zo.

Amenderingen

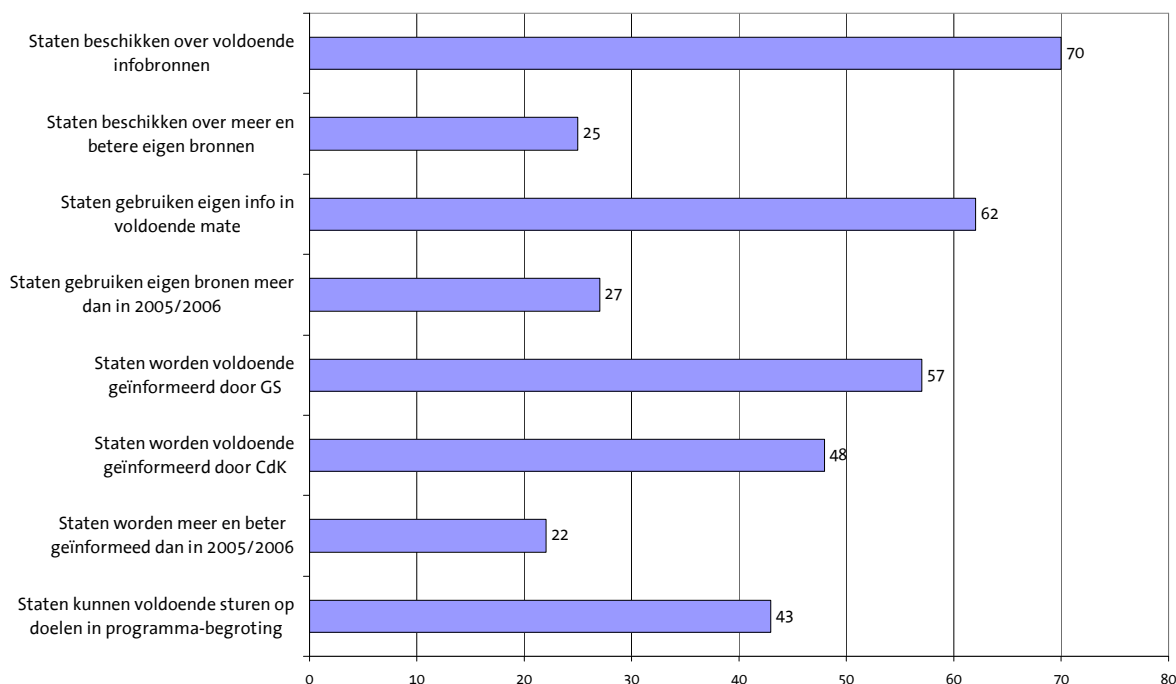
Amenderingen komen in drie provincies voor in enkele statenvergaderingen en in twee provincies in ongeveer de helft van de statenvergaderingen. In drie provincies is sprake van een toename, in twee provincies is het aantal amenderingen gelijk gebleven. In twee provincies zijn maximaal twee maal voorstellen van GS verworpen, in twee provincies gebeurt dit nooit. Het aantal verworpen voorstellen van GS is sinds 2005/2006 gelijk gebleven.

Beleidsvaluatieverordening

Volgens de enquête onder de provinciale griffiers hebben drie van de vijf provincies een beleidsvaluatieverordening. De Staten bepalen de onderwerpen die door GS nader onderzocht dienen te worden.

3.1.4 Bevindingen webenquête: informatievoorziening

Volgens driekwart van de statenleden zijn er expliciete afspraken tussen staten en GS over de informatieverstrekking (Provinciewet artikel 167, lid 2). Onderwerpen waarover afspraken zijn gemaakt betreffen: 'de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over openstaande acties' (71%), 'het regulier verstrekken van de besluitenlijst van B&W' (64%), 'frequentie en inhoud rapportages collegeprogramma of toekomstvisie' (64%), 'aard en moment dat belanghebbenden worden betrokken bij besluitvorming' (61%) en 'hoeveelheid, wijze van vertrekking en digitalisering van informatie' (21%).

Figuur 3.1 Informatie verstrekking aan de staten (*Statenleden n= 195*)

Van de geënquêteerde Statenleden verklaart 70 procent over voldoende informatiebronnen te beschikken, verklaart 57 procent voldoende door GS te worden geïnformeerd en verklaart 62 procent de eigen bronnen ook in voldoende mate te gebruiken. Een kwart van de statenleden vindt dat de Staten sinds 2005/2006 over meer en betere eigen bronnen beschikken en dat statenleden iets meer en beter zijn geïnformeerd.

3.1.5 Bevindingen rondetafelgesprekken

De statenleden geven aan dat PS meer autonoom is geworden. Dit blijkt ook uit het feit dat de huidige fractievoorzitters van de collegepartijen hebben meegewerkt aan het collegeprogramma; dat was niet alleen een ‘feestje’ van de lijsttrekkers en toekomstig gedeputeerden. De statenleden geven aan dat PS niet beschikt over een strategische agenda. In één van de onderzochte provincies wordt daar wel aan gewerkt. De statenleden zijn van mening dat het voor GS minder voorspelbaar is hoe de uiteindelijke stemming in de Staten zal zijn. Het beeld is wat dat betreft wat onrustiger geworden. In één van de onderzochte provincies is de statencommissie de plek waar het politieke debat plaatsvindt. Technische vragen en informatie-uitwisseling zijn geen onderdeel van de commissievergaderingen, maar vindt voorafgaand daaraan plaats, ondermeer in informatiesessies. De statenleden in de betreffende provincie zijn over het algemeen gemoedelijk, er is geen sprake van polariseren tegen de klippen op. Hoofdpijnendebatten worden weinig georganiseerd en gevoerd; voor zover het wel gebeurt, zijn het vooral infrastructurele onderwerpen waarover hoofdpijnendebatten zijn gevoerd.

De Staten beschikken over een lange termijnagenda. Dit betreft veelal de uitwerking van het collegeprogramma. De Staten beschikken niet over een eigen strategische agenda, hoewel in één van de provincies daaraan wel door statenleden en ondersteund door de griffie aan gewerkt wordt. De agenda van de Staten wordt voornamelijk gevuld door voorstellen vanuit GS. Ondanks het feit dat het presidium en/of de agendacommissie de agenda definitief bepalen, is GS leidend in het vullen van de agenda. De Staten zijn zich volgens de deelnemers aan de rondetafelgesprekken wel steeds bewuster van hun agendabepalende rol.

Initiatiefvoorstellen ontstaan zelden langs de lijnen van coalitie of oppositie. Ook bij de stemming daarover is zelden sprake van besluitvorming langs de lijnen van coalitie en oppositie. Wel is er afstemming tussen de coalitiepartijen over initiatiefvoorstellen, zeker omdat in de onderzochte provincies sprake is van een brede coalitie. Initiatiefvoorstellen komen weinig voor. Dat vormt wellicht een verklaring waarom initiatiefvoorstellen over het algemeen welwillend tegemoet worden getreden. Echter, de meeste initiatieven vanuit de Staten komen in de vorm van moties en vragen. Het instrument initiatiefvoorstel is vaak tijdrovend, terwijl moties en vragen sneller ingezet kunnen worden. Interpellaties zijn als instrument tamelijk onbekend bij de statenleden en worden daarom zelden ingezet.

3.1.6 Samenvatting

Deze samenvatting is op basis van bovenstaande bevindingen en geordend naar de onderzoeksvragen.

1. *In hoeverre bepalen Staten hun eigen agenda en werkorganisatie?*

Uit eerder onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de statenleden vindt dat zij er onvoldoende in slagen om relevante vraagstukken op de politieke agenda te krijgen en dat dit vooral de lange termijn agenda betreft. Uit de rondetafelgesprekken volgt dat de Statenvergaderingen voornamelijk worden gevuld door voorstellen van GS. Ondanks het feit dat het presidium en/of de agendacommissie de agenda bepalen, is GS leidend in het vullen van de agenda. De Staten zijn zich volgens de deelnemers aan de rondetafelgesprekken wel steeds bewuster van hun agendabepalende rol. Ook ten aanzien van de werkorganisatie blijken Statenleden nog te weinig te kunnen bepalen. Statenleden vinden dat men te laat wordt betrokken in de beleidsvoorbereiding en uit de enquête onder Statenleden blijkt dat 41 procent van de Statenleden van mening is dat de voorbereiding van Statenbesluiten niet goed verloopt.

2. *In hoeverre beschikken de Staten over eigen informatiebronnen en gebruiken zij die?*

Uit de enquête blijkt dat volgens 74 procent van de Statenleden er expliciete afspraken zijn gemaakt met GS over de informatievoorziening. Van de geënquêteerde Statenleden verklaart 70 procent over voldoende informatiebronnen te beschikken, verklaart 57 procent voldoende door GS te worden geïnformeerd en verklaart 62 procent de eigen bronnen ook in voldoende mate te gebruiken. Sinds 2005/2006 beschikken Statenleden over meer en betere eigen bronnen (25 procent) en worden Statenleden meer en beter geïnformeerd.

3. *In hoeverre wordt de Staten door het college actief geïnformeerd conform de wettelijke informatieplicht?*

Zoals hiervoor is aangegeven zijn er volgens 74 procent van de statenleden expliciete afspraken tussen staten en GS over de informatieverstrekking (Provinciewet artikel 167, lid 2). Onderwerpen waarover afspraken zijn gemaakt betreffen: 'de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over openstaande acties' (71%), 'het regulier verstrekken van de besluitenlijst van B&W' (64%), 'frequentie en inhoud rapportages collegeprogramma of toekomstvisie' (64%), 'aard en moment dat belanghebbenden worden betrokken bij besluitvorming' (61%) en 'hoeveelheid, wijze van vertrekking en digitalisering van informatie (21%).

4. *Hoe verloopt de voorbereiding van de Statenbesluiten?*

Uit de enquête onder griffiers blijkt dat alle provincies werken met adviserende commissies en besluitvorming in de Staten. Sinds 2005/2006 is de besluitvormingsprocedure niet veranderd. In één van de rondetafelprovincies wordt melding gemaakt van zogenoemde 'informatiesessies' voorafgaand aan de commissievergadering. Buiten dit voorbeeld is er weinig bewijs gevonden voor het bestaan van innovatieve wijzen van beleidsvoorbereidingen bij provincies.

5. *Hoe vaak zijn er hoofdlijndebatten op basis van reële keuzemogelijkheden?*

Volgens de enquête onder griffiers vinden in drie provincies soms hoofdlijndebatten plaats, in één provincie vinden nooit hoofdlijndebatten plaats en in één provincie vinden zeer vaak hoofdlijndebatten plaats. Hoofdlijndebatten zijn geen gemeengoed in de provinciale praktijk. Volgens de rondetafelgesprekken hebben hoofdlijndebatten vooral infrastructurele projecten als onderwerp.

6. *Kunnen Staten sturen op de doelen in de programmabegroting?*

Het grootste deel van de responderende Statenleden (73 procent) verklaart dat de provincie beschikt over een lange termijn agenda. Deze agenda bestond volgens 51 procent van de Statenleden ook al in 2005-2006. In één van de rondetafelprovincies wordt gewerkt aan een strategische agenda van de Staten.

7. *Is er een beleidsevaluatieverordening en hoe wordt die toegepast?*

Volgens de enquête onder de provinciale griffiers hebben drie van de vijf provincies een beleidsevaluatieverordening. De Staten bepalen de onderwerpen die door GS nader onderzocht dienen te worden.

8. *Hoe vaak zijn er interpellaties?*

In alle provincies vinden in enkele statenvergaderingen interpellaties plaats, op één provincie na waar nooit wordt geïnterpelleerd. In vier provincies is het aantal interpellaties sinds 2004/2005 niet veranderd, in één provincie is het aantal uitgebreid. In vier provincies worden aanvragen voor interpellaties gehonoreerd bij een absolute meerderheid van PS en in één provincie bij steun boven een bepaalde drempelwaarde anders dan de absolute meerderheid.

9. *Wordt er gebruik gemaakt van het enquêterecht?*

In 2007 is in geen enkele provincie gebruik gemaakt van het enquêterecht en dat was in 2005 en 2006 ook al zo.

10. Hoe vaak worden initiatiefvoorstellen ingediend, door wie en over wat soort onderwerpen en wat is het lot van die voorstellen?

In vier provincies zijn in 2007 initiatiefvoorstellen door coalitiefracties voorgelegd aan de staten. In één provincie is dit in 2007 niet gebeurd.

Er is geen lijn in de mate waarin initiatiefvoorstellen worden aangenomen: in de ene provincie altijd, in de andere provincie nooit, en in de overige provincies soms. In twee provincies worden in enkele raadsvergaderingen initiatiefvoorstellen door oppositiefracties voorgelegd, in de andere gebeurt dit nooit.

11. Hoe vaak worden voorstellen van het college of de burgemeester door de Staten ingrijpend geamendeerd of verworpen?

Amenderingen komen in drie provincies voor in enkele statenvergaderingen en in twee provincies in ongeveer de helft van de statenvergaderingen. In drie provincies is sprake van een toename, in twee provincies is het aantal amenderingen gelijk gebleven. In twee provincies zijn maximaal twee maal voorstellen van GS verworpen, in twee provincies gebeurt dit nooit. Het aantal verworpen voorstellen van GS is sinds 2005/2006 gelijk gebleven.

12. Komen de Staten toe aan hun volksvertegenwoordigende rol?

Uit de documentenstudie blijkt dat de volksvertegenwoordigende rol van PS onvoldoende uit de verf komt. PS-leden worden niet meer dan voorheen benaderd door burgers en organisaties. Men besteedt te weinig tijd aan contacten met de buitenwereld. Wel blijkt dat de instrumenten die PS ter beschikking staan (zoals hoorzitting en werkbezoeken) in principe voldoende zijn om deze rol te kunnen vervullen.

3.2 HET COLLEGE VAN GEDEPUTEERDE STATEN

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvervulling door het college aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages
2. Bevindingen webenquête
3. Bevindingen rondetafelgesprekken
4. Samenvatting

3.2.1 Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages

Enkele evaluaties gaan in op de bijdrage van GS aan de kaderstellende en controlerende rol van PS. De toonzetting is deels negatief, deels positief.

Aan de ene kant is – in een provinciale evaluatie uit 2006 – geconstateerd dat GS aan PS (nog steeds) bij voorkeur dichtgetimmerde voorstellen neerleggen zonder alternatieven; en aan PS worden, met het oog op de informatiehonger van PS, dikke stukken geleverd over procesvoortgang zonder duidelijk te maken wat PS ermee kan. In een andere provincie is – in hetzelfde kader – geconstateerd dat kaderstelling door PS bemoeilijkt wordt doordat de begrotingscyclus meer is gebaseerd op cijfers dan op beleidsinhoud; de gegevensverstrekking in het kader van de controlerende functie wordt door de betreffende PS-leden positiever beoordeeld.

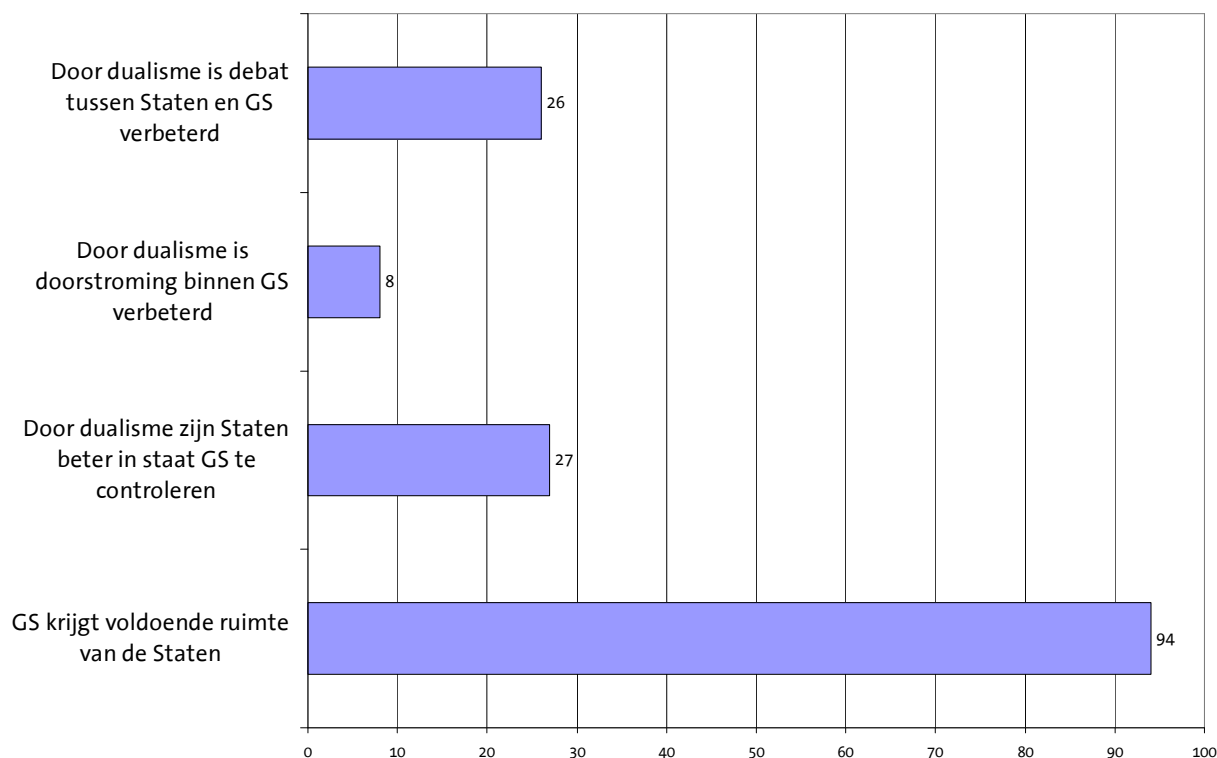
Aan de andere kant is uit evaluaties gebleken dat de informatievoorziening door GS aan PS wel in meerderheid positief gewaardeerd wordt, waarbij ook opgemerkt is dat de actieve informatieplicht weliswaar een extra impuls gegeven heeft, maar dat actieve informatievoorziening ook voor de invoering van het duale stelsel reeds stand beleid was.

Opties voor verbetering zijn ondermeer duidelijkheid over besluitvormingstrajecten, informatieordening naar de W-vragen (met een toets op duidelijkheid van de stukken door de griffie), een op de positie van PS toegesneden lange termijn agenda, en ambtelijke bijstand voor PS-leden.

3.2.2 Bevindingen webenquête

De dualisering heeft er nauwelijks toe geleid dat het debat tussen Staten en GS is verbeterd, dan wel dat de Staten beter in staat zijn om GS te controleren. Volgens 94 procent van de statenleden krijgt GS voldoende ruimte van de Staten.

Figuur 3.2 De effecten van dualisme op relatie Staten-GS (*Statenleden n=195*)



3.2.3 Bevindingen rondetafelgesprekken

In de onderzochte provincies wordt door het college van GS aangegeven dat ze voldoende ruimte krijgen om de uitvoering van het beleid ter hand te nemen. Vanuit GS wordt ervaren dat statenleden vaak op uitvoeringskwesties worden aangesproken en daar GS ook op bevragen. Dit terwijl veel uitvoeringstaken met het dualisme zijn gemandateerd aan GS.

De leden van het college van GS vinden dat zij nog steeds voldoende ruimte krijgen om hun voorstellen in de Staten te bespreken en toe te lichten. Wel is het ongewisser hoe de discussie en de besluitvorming na behandeling in de commissie in de Staten zal uitpakken. Gedeputeerden geven aan dat om deze reden zij meer belang erbij hebben om PS in een vroeg stadium van de beleidscyclus te binden en daar ideeën te laten rijpen.

Statenleden vinden dat GS moeite heeft om de Staten goed in positie te brengen. Nu ligt het aan de griffie of en hoe daaraan invulling wordt gegeven. GS zouden meer kunnen investeren in kaderstelling door de Staten. Het op afstand zetten van GS is niet hetzelfde als met de rug naar de Staten toe gaan staan.

De brede coalities in de onderzochte provincies hebben als nadeel dat het gedrag van GS en in het kielzog daarvan de collegefracties wat monistisch kan zijn; er is veel 'Torentjesgedrag'. GS-leden zitten aan bij de fractievergadering, maar hun rol is wel anders geworden. Ze informeren de fractie, maar debatteren minder. De fractie is baas over de eigen agenda. De cultuur (mores) bij fracties wordt bepaald door de politieke kleur. Veel van de gedeputeerden zijn ook lijsttrekker geweest bij de verkiezingen, wat maakt dat zij zichzelf toch zien als de vooruitgeschoven post van hun partij.

3.2.4 Samenvatting

Deze samenvatting is op basis van bovenstaande bevindingen en geordend naar de onderzoeksvragen.

1. *In hoeverre krijgen colleges van Gedeputeerde Staten de ruimte voor uitvoering?*

De colleges van GS krijgen voldoende ruimte voor uitvoering en voor beleidsvoorbereiding. Dit blijkt ondermeer uit de enquête waarin 94 procent van de Statenleden aangeeft dat GS voldoende ruimte van de Staten krijgt. Deze bevinding volgt ook uit de rondetafelgesprekken. Daarnaast blijkt dat de brede coalities in de onderzochte provincies ertoe kunnen leiden dat collegefracties monistisch gedrag vertonen. Desondanks wordt ook aangegeven dat Statenleden GS op uitvoeringskwesaties aanspreken terwijl die zijn gemandateerd aan GS.

2. *Vindt er min of meer systematische beleidsevaluatie plaats?*

De beleidsevaluatie is veelal vastgelegd in de P&C-cyclus. De komst van de rekenkamerfunctie heeft Staten doen besluiten om de eigen beleidsevaluatiecommissie te doen vervallen. Deze beleidsevaluatiecommissies evalueerde een selectie van het gevoerde beleid. Door het onafhankelijk karakter van de rekenkamer hebben de Staten minder sturing op de beleidsevaluatie.

3.3 DE GRIFFIE

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvulling door de griffie aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages
2. Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages
3. Bevindingen webenquête
4. Bevindingen rondetafelgesprekken
5. Samenvatting

3.3.1 Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages

In provinciale evaluaties wordt weinig gemeld over de rol van de griffies. In één geval wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van de directe lijnen die de griffie heeft met afdelingshoofden in de ambtelijke organisatie waar het gaat om beantwoording van door PS-leden gestelde vragen.

3.3.2 Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages

Onderzoek over griffiers¹⁸ in 2008 toonde aan dat raads- en statenleden de bijdrage van griffiers als waardevol karakteriseren. Raads- en statenleden zien niet dat de griffiersfunctie door een andere functionaris of afdeling binnen de organisatie kan worden ingevuld. Het moet de raad / PS zijn die de griffier benoemt.

Naar de mening van raad- / statenleden moet de griffies een kwart van de tijd besteden aan secretariële werkzaamheden, een vijfde aan procesmatige ondersteuning en een vijfde aan inhoudelijke ondersteuning. Vooral aan meer inhoudelijke ondersteuning bestaat bij raads- / PS-leden behoefte. De focus van de griffier moet vooral zijn de verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming, gevolgd door 'een sterkere raad'. De griffier moet de rol spelen van 'voortrekker', 'doener', 'verbinder' en 'procescoach'.

Eén van de randvoorwaarden voor het functioneren van de griffier is de relatie met de ambtelijke organisatie. De rol van de ambtelijke organisatie is in het dualiseringsproces onderbelicht geweest, zo wordt in onderzoek¹⁹ geconcludeerd. Als dominante ontwikkellijn voor de griffiersfunctie wordt 'de griffier als procesgriffier' aangeduid. Daarbinnen bestaan twee varianten, namelijk de griffier die zich manifesteert als ambtelijk dualist (georiënteerd op de raad) en de ambtelijk monist (die zich oriënteert op de ambtelijke organisatie). Twee typen ambtelijke organisaties worden aangeduid: de bedrijfsmatige organisatie (denkt van binnen naar buiten, gericht op output, reactief ten opzichte van politieke prikkels) en de responsieve organisatie (denkt van buiten naar binnen, outcome-gericht, proactief ten opzichte van politieke prikkels). Combinatie van beide typen leidt tot het onderstaande relatieontwikkelingsmodel:

	<i>Organisatietype: De bedrijfsmatige organisatie</i>	<i>Organisatietype: De responsieve organisatie</i>
Griffiertype: De ambtelijk dualist	Beginsituatie Frictiegevoelige wederzijdse zakelijkheid met onbenutte kansen De competitieve combinatie	Eindsituatie De volwassen duale organisatie, samen verantwoordelijk vanuit eigen posities De complementaire combinatie
Griffiertype: De ambtelijk monist	Tussensituatie 1 Ontwikkelen en samenwerken met rendement, op basis van groeiend vertrouwen De coöperatieve combinatie	Tussensituatie 2 Kwetsbare griffier en duale nivellering De conformistische combinatie

¹⁸ Vereniging van Griffiers (2008?), De griffier gewaardeerd. Een klantenonderzoek onder staten- en gemeenteraadsleden.

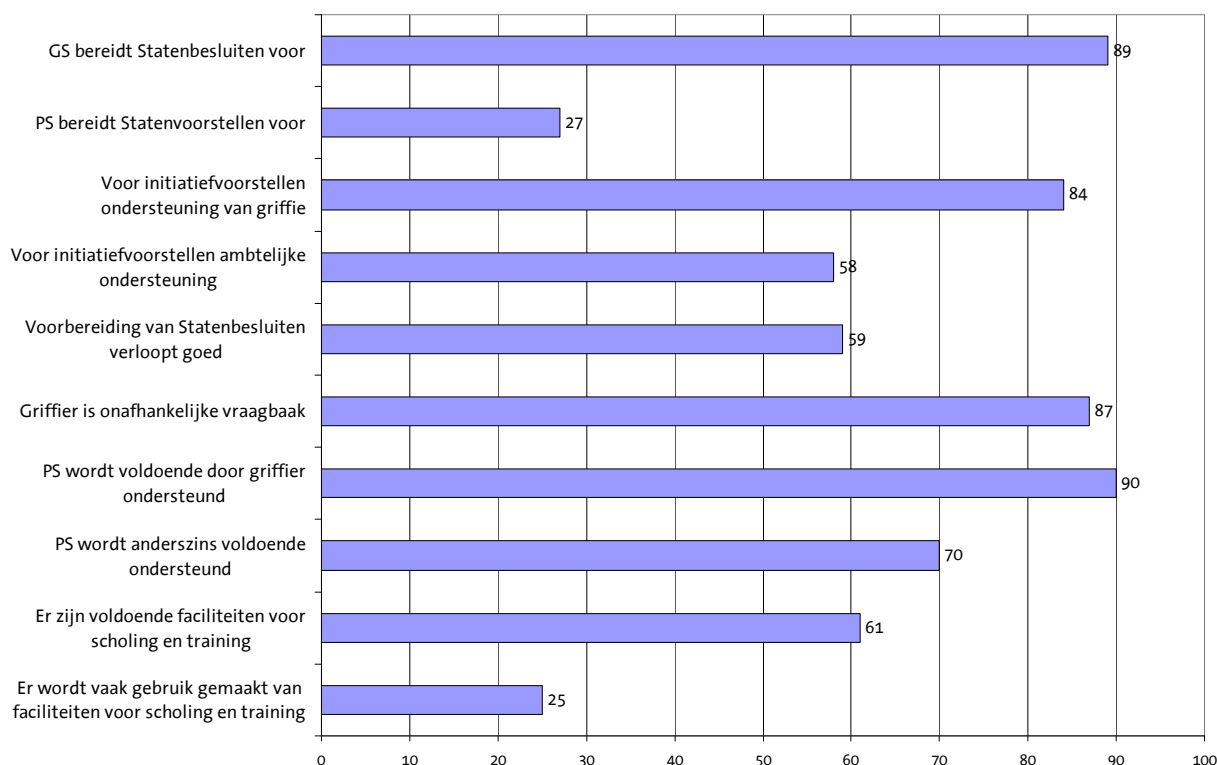
¹⁹ R. Huitema (2005), Raadsgriffier en ambtelijke organisatie. Universiteit Twente.

Bij griffie én ambtelijke organisatie zijn ontwikkelingen zichtbaar leidend tot een situatie van de complementaire combinatie.

3.3.3 Bevindingen webenquête

Uit de enquête onder statenleden blijkt het volgende over de rol van de griffie. De griffie ondersteunt volgens 90 procent van de statenleden de Staten voldoende en volgens 87 procent van de statenleden fungeert de griffie als onafhankelijke vraagbaak. Ook ondersteunt de griffie volgens 84 procent van de statenleden de initiatiefvoorstellen van de Staten.

Figuur 3.3 Ondersteuning PS en voorbereiding besluiten van de Staten (*Statenleden n=195*)



3.3.4 Bevindingen rondetafelgesprekken

De griffie heeft zich in beide onderzochte provincies goed gepositioneerd en functioneert naar tevredenheid van de statenleden en GS. De griffie wordt veel gebruikt door de statenleden. Het welslagen van het dualisme is afhankelijk van PS en GS, de griffie functioneert daarin als actieve facilitator. De griffie is gegroeid in haar onafhankelijke rol en ondersteunt PS bij het gebruik van de instrumenten die haar ter beschikking staan. Vooral voor moties en amendementen wordt vrijwel altijd gebruik gemaakt van de griffie. Statenleden maken eerst en vooral gebruik van de griffie voor ondersteuning. Uit de gesprekken komt naar voren dat statenleden ook weer meer contact hebben met de ambtelijke organisatie. Dit in tegenstelling tot voorgaande jaren waarin statenleden vooral gestimuleerd werden om gebruik te maken van de griffie en contact met ambtenaren naar de opvatting van statenleden werd ontmoedigd.

3.3.5 Samenvatting

Deze samenvatting is op basis van bovenstaande bevindingen en beantwoordt de volgende onderzoeksvraag.

Wat zijn de recente ontwikkelingen in taakopvatting, ervaringen, werkdruk en motivatie van griffie(r)s?

Onderzoek over griffiers in 2008 toonde aan dat statenleden de bijdrage van griffiers als waardevol karakteriseren. Uit de enquête onder statenleden blijkt de belangrijke rol van de griffie. De griffie ondersteunt volgens 90 procent van de statenleden de Staten voldoende en volgens 87 procent van de statenleden fungeert de griffie als onafhankelijke vraagbaak. Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat de griffie zich goed heeft gepositioneerd en naar tevredenheid van de statenleden en GS functioneert. De griffie is gegroeid in haar onafhankelijke rol en ondersteunt PS bij het gebruik van de instrumenten die haar ter beschikking staan.

3.4 DE REKENKAMER

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvulling door de rekenkamer aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages
2. Bevindingen rondetafelgesprekken
3. Samenvatting

3.4.1 Bevindingen documentenstudie: algemene rapportages

In een onderzoek²⁰ onder leden van rekenkamers en griffiers (van gemeenten en provincies) bleek dat betrokkenen in het algemeen van mening zijn dat de rekenkamer de positie van de raad ten aanzien van de uitoefening van zijn controlerende functie versterkt. Rekenkamers besteden aandacht aan doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid, waarbij gepleit wordt voor meer aandacht voor effecten van beleid. Ook de rechtmatigheid staat bij de rekenkamers op de agenda, waarbij geconstateerd wordt dat er onduidelijkheid bestaat over de doelmatigheidstoets. In het kader van de publieke verantwoording is het gewenst dat bijvoorbeeld in de media aandacht besteed wordt aan rapportages van rekenkamers; dit blijkt in de helft van de gemeentes / provincies het geval te zijn. In het algemeen concluderen de onderzoekers dat het goed gaat met de rekenkamerfunctie.

Driekwart van de rekenkamerfunctie blijkt in de vorm van een commissie te zijn ingevuld; wel stijgt het aantal rekenkamers, vooral bij grotere gemeenten. Het aandeel van externe deskundigen overtreft het aantal raadsleden.

In kleinere gemeenten wordt minder positief geoordeeld over nut en noodzaak van de rekenkamerfunctie. De doorwerking van rekenkameronderzoek wordt in kleine gemeenten overigens niet bijzonder veel lager ervaren dan in grote. Gemeentelijke

²⁰ T. Brandsen c.s. (2007), Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s. Den Haag, B&A.

rekenkamer(commissie)s beschikken over voldoende randvoorwaarden (deskundigheid, budget, ondersteuning) om goed te kunnen functioneren. Over het algemeen bestaat er tevredenheid over de mate van onafhankelijkheid van de rekenkamerfunctie. Rekenkamer(commissie)s hebben een zekere doorwerking. De onderzoeken van de rekenkamer(commissie)s trekken aandacht in de media en aanbevelingen van in de raad behandelde rapporten worden over het algemeen overgenomen. Tegelijkertijd geldt, dat slechts een minderheid van de onderzoeksrapporten in de gemeenteraad wordt behandeld.

Als verbeterpunten worden genoemd:

- meer ondersteuning;
- hoger (onderzoeks)budget (wettelijke, vaste norm);
- hogere doorloopsnelheid van onderzoeken;
- meer gericht op maatschappelijke effecten;
- betere doorwerking in gemeente;
- betere communicatie met raad, college, burgers;
- aanscherping van de wet op punt van onafhankelijkheid (bv. uitsluitend externe leden, sluiten van overeenkomsten met onderzoeksbureaus).

De onderzoekers pleiten voor een bewuste keuze van rekenkamer inzake de twee perspectieven: het perspectief van 'controle en rekenschap', een tweede perspectief van 'leren'.

3.4.2 Bevindingen rondetafelgesprekken

De Rekenkamer wordt door de deelnemers aan de rondetafelgesprekken als onafhankelijk ervaren. Echter de impact van de rapporten die door de Rekenkamer worden opgeleverd, is beperkt. Statenleden hebben het gevoel dat de rapporten van de Rekenkamer degelijk zijn, maar dat controversiële onderwerpen worden gemeden. Er wordt nauwelijks gedebatteerd over de bevindingen en aanbevelingen. De onderzochte onderwerpen zijn 'tijdloos' waardoor er geen urgentiegevoel voor behandeling van de rapporten bestaat. Statenleden dragen weinig onderwerpen aan die door de Rekenkamer onderzocht kunnen worden. Er is vanuit de statenleden weinig initiatief om actief gebruik te maken van het instrument Rekenkamer, zowel bij het aandragen van onderwerpen als bij het debat over afgeronde onderzoeken.

3.4.3 Samenvatting

Uit de documentenstudie blijkt dat de rekenkamer de positie van de staten ten aanzien van zijn controlerende functie versterkt. Er bestaat tevredenheid over de onafhankelijkheid, de onderzoeken hebben een zekere doorwerking en zij trekken de aandacht in de media. Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat de impact van de rekenkamer-rapporten beperkt is. Statenleden hebben het gevoel dat controversiële onderwerpen worden gemeden. Er wordt nauwelijks gedebatteerd over de bevindingen en aanbevelingen en vanuit de Statenleden is er weinig initiatief om gebruik te maken van het instrument rekenkamer.

3.5 HET PRESIDIUM

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvulling door het presidium aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages
2. Bevindingen rondetafelgesprekken
3. Samenvatting

3.5.1 Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages

In provinciale rapportages worden twee presidium-samenstellingen beschreven: de variant waarin het presidium bestaat uit de CdK, de waarnemend voorzitter en de commissievoorzitters, en de variant waarin het presidium bestaat uit alle fractievoorzitters, de CdK en de griffier. In de provincie waarin deze laatste variant wordt toegepast is gebleken dat PS-leden kritisch zijn over het presidium: onvoldoende motivering van waarom stukken geagendeerd worden, de kwaliteitscontrole op de stukken is onvoldoende, en het tempo ligt te laag. De helft van de PS-leden pleit voor een plaats van commissievoorzitters in het presidium.

Ervaringen met een presidium waarin een deel van de fractievoorzitters zitting had, bleken niet goed te zijn, omdat een a-politieke opstelling lastig realiseerbaar was.

3.5.2 Bevindingen rondetafelgesprekken

Uit de gesprekken blijkt dat het presidium van de Staten vooral een agendabepalende functie heeft. Bepaald wordt of voorstellen direct door de Staten kunnen worden behandeld (komt weinig voor) of eerst ter voorbereiding in de commissie worden besproken. Ook de wijze waarop voorstellen behandeld worden, kan onderdeel zijn van het takenpakket van het presidium. In één van de onderzochte provincies is daarentegen sprake van een agendacommissie, die zich juist richt op de wijze waarop voorstellen worden behandeld. In één provincie vindt via de commissievoorzitters terugkoppeling plaats vanuit de Statencommissies. In het presidium wordt niet gediscussieerd, het presidium is vooral inventariserend van karakter. De griffie verzamelt voorstellen van GS, statenleden en burgers alsmede overige ingekomen stukken ter voorbereiding van de vergadering van het Presidium.

Daarnaast heeft het presidium ook een functie om op de werkwijze van de Staten te reflecteren en te bezien hoe besluitvormingsprocessen beter kunnen worden ingericht.

3.5.3 Samenvatting

Uit de documentenstudie blijkt dat een presidium dat bestaat uit de CdK, de waarnemend voorzitter en de commissievoorzitters de voorkeur heeft. Wanneer fractievoorzitters zitting hebben in het presidium is een a-politieke opstelling lastig realiseerbaar en is de kwaliteitscontrole op de stukken onvoldoende. Uit de rondetafelgesprekken blijkt dat het presidium van de Staten vooral een agendabepalende functie heeft. Daarnaast heeft het presidium ook een functie om op de werkwijze van de Staten te reflecteren en te bezien hoe besluitvormingsprocessen beter kunnen worden ingericht.

3.6 ROLVERVULLING DOOR STATENLEDEN

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvervulling door Statenleden aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages
2. Bevindingen webenquête
3. Bevindingen rondetafelgesprekken
4. Samenvatting

3.6.1 Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages

Een overgrote meerheid van de PS-leden in een provincie vindt de werkdruk te hoog: veel vergaderingen, veel stukken.

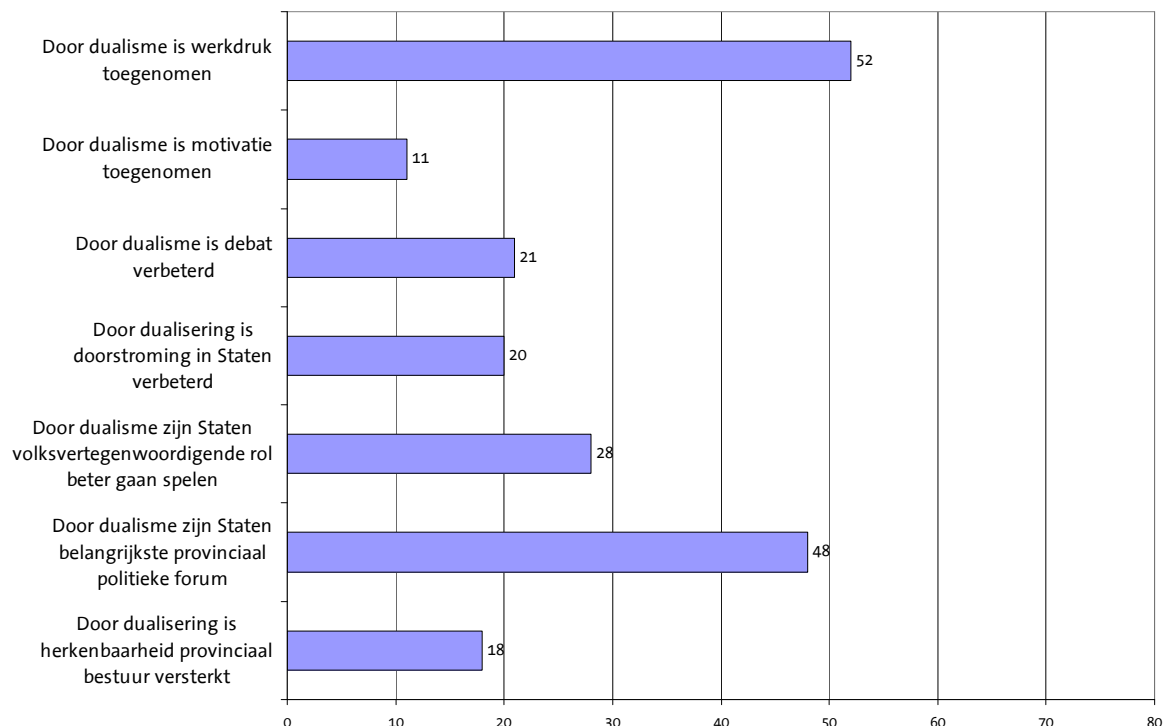
3.6.2 Bevindingen webenquête

Informatiebronnen

Volgens de meeste statenleden (85%) maken zij vooral gebruik van provinciale informatiebronnen, daarnaast worden signalen van burgers, organisaties en bedrijven gebruikt (73%). De media gelden niet als belangrijke informatiebron: 27 procent van de statenleden zegt ze als zodanig te gebruiken. 8 procent van de statenleden zegt de rekenkamer als informatiebron te gebruiken.

Werkdruk

Als gevolg van de dualisering verklaart 52 procent van de statenleden dat de werkdruk is toegenomen. De dualisering en de stijging van werkdruk hebben echter nauwelijks geleid tot meer motivatie voor het werk in de Staten, verbetering van het debat of doorstroming in de Staten. Evenmin heeft dualisering ertoe geleid dat de Staten hun volksvertegenwoordigende rol beter zijn gaan spelen of dat de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur is versterkt. Wel verklaart 48 procent van de statenleden dat door het dualisme de Staten het belangrijkste provinciaal politieke forum zijn geworden.

Figuur 3.4 Werkdruk en motivatie (*Statenleden n=195*)

3.6.3 Bevindingen rondetafelgesprekken

Statenleden geven aan dat de rollen die zij hebben niet altijd helemaal goed vervuld kunnen worden. Dit heeft vooral te maken met tijdsdruk (zeker bij kleinere fracties), maar ook met het feit dat het een parttime functie is. Het is lastig schipperen tussen de maatschappelijke en de politieke carrière. Daarom worden keuzes gemaakt. De volksvertegenwoordigende rol staat het minst onder druk, terwijl eigen initiatieven wegens tijdsdruk niet van de grond komen.

3.6.4 Samenvatting

Eén van de resultaten van de documentenstudie en de enquête is de constatering dat de werkdruk van Statenleden (te) hoog is. Als gevolg van de dualisering is de werkdruk volgens 52 procent van de Statenleden toegenomen. De werkdruk leidt er volgens de enquête onder raadsleden toe dat raadsleden hun rollen niet altijd goed kunnen vervullen. Eigen initiatieven van de Staten zouden wegens de tijdsdruk niet van de grond komen. Verder blijkt dat de dualisering nauwelijks heeft bijgedragen tot een stijging van de motivatie of verbetering van het debat. Wel blijft de Staten het belangrijkste provinciaal politieke forum.

3.7 ROLVERVULLING DOOR DE COMMISSARIS DER KONINGIN

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvervulling door de Commissaris der Koningin aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages
2. Bevindingen webenquête
3. Bevindingen rondetafelgesprekken
4. Samenvatting

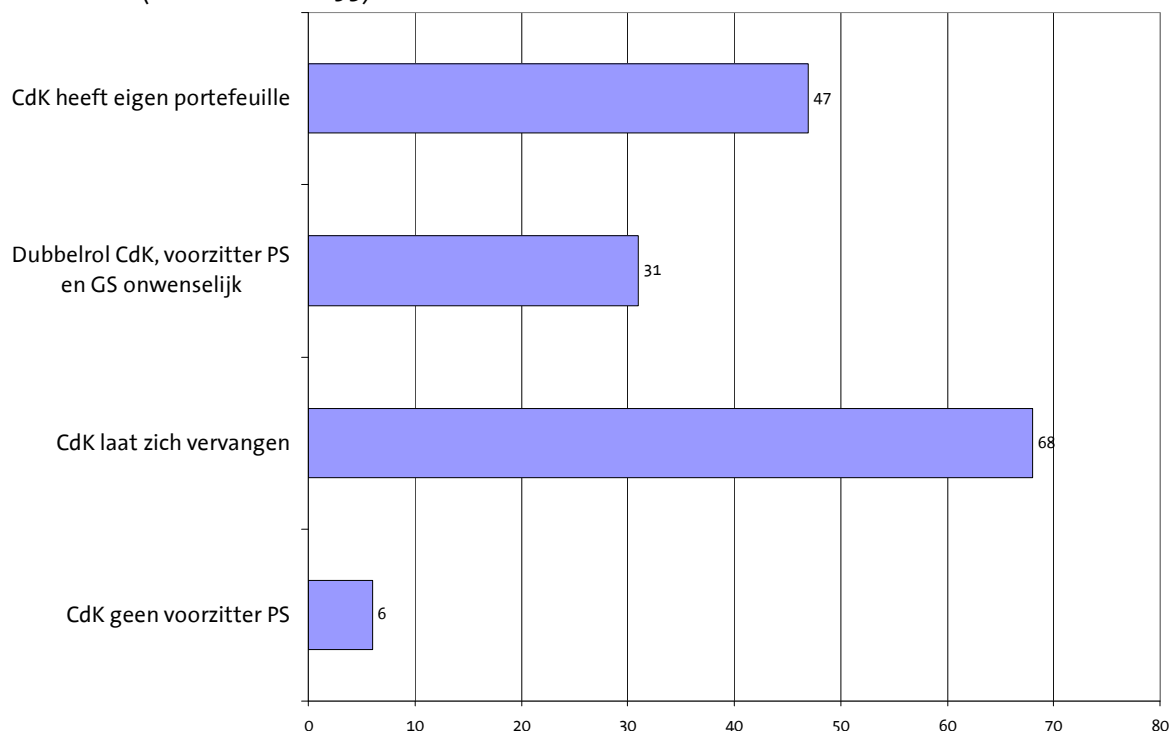
3.7.1 Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages

In een enquête onder PS-leden in een provincie is verdeeldheid gebleken over de vraag of de CdK de meest aangewezen functionaris is om het goede verloop van het dualisme en het goede samenspel tussen PS en GS aan te moedigen. Leden van coalitiepartijen zijn hierover positiever dan leden van oppositiepartijen. Vooral de leden van oppositiepartijen zijn van mening dat de waarnemend voorzitter meer profiel moet krijgen.

3.7.2 Bevindingen webenquête

Volgens 47 procent van de statenleden heeft de CdK een eigen portefeuille. Van de statenleden vindt 31 procent de dubbelrol van de CdK als voorzitter van PS en GS onwenselijk. Volgens 68 procent van de statenleden laat de CdK zich vervangen door de waarnemend voorzitter wanneer zijn portefeuille aan de orde is. Volgens 57 procent is er goed samenspel tussen CdK en de waarnemend voorzitter van PS en volgens 44 procent stuurt de CdK voldoende op eenheid in GS.

Figuur 3.5 De effecten van dualisme op de positie van de Commissaris van de Koningin (Statenleden n=195)



3.7.3 Bevindingen rondetafelgesprekken

De dubbelrol van de CdK als voorzitter van het college van GS, voorzitter van PS en als portefeuillehouder wordt in de praktijk niet als problematisch ervaren. Er zijn geen verschillen in de opvattingen van statenleden, gedeputeerden en de CdK's zelf. Wel vinden alle betrokkenen het desondanks een moeilijk construct dat alleen functioneert dankzij de persoonlijke kwaliteiten van de CdK. In één van de onderzochte provincies heeft de plaatsvervangend voorzitter van de Staten een aantal taken op zich genomen, zoals de aansturing van de griffie en het voorzitterschap van het presidium. Het voorzitterschap van de Staten zou kunnen worden overgedragen aan de Staten. De CdK's bemoeien zich niet sterk met het politieke proces.

3.7.4 Samenvatting

Uit een eerder gehouden enquête onder Statenleden volgt dat er verdeeldheid bestaat over de vraag of de CdK de meest aangewezen functionaris is om het goede verloop van het dualisme en het goede samenspel tussen PS en GS aan te moedigen. Vooral de leden van oppositiepartijen zijn van mening dat de waarnemend voorzitter meer profiel moet krijgen. Deze constatering volgt ook de webenquête van dit onderzoek, 31 procent van de raadsleden betitelt de dubbelrol van de commissaris als onwenselijk. Wel verklaart 68 procent van de raadsleden dat de commissaris zich laat vervangen wanneer zijn eigen portefeuille in de Staten wordt behandeld. In de praktijk wordt, volgens de rondetafelgesprekken, de dubbelrol van de commissaris niet als problematisch ervaren. Desondanks vinden alle betrokkenen de dubbelrol een moeilijk

construct dat alleen functioneert dankzij de persoonlijke kwaliteiten van de commissaris.

3.8 ROLVERVULLING DOOR GEDEPUTEERDEN

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvulling door de gedeputeerden aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages
2. Bevindingen rondetafelgesprekken
3. Samenvatting

3.8.1 Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages

Onderzoek in een provincie wees uit dat de aanwezigheid van een gedeputeerde in commissievergadering ertoe leidde dat het debat teveel op de gedeputeerde was gericht, en dat informatie te eenzijdig alleen van de gedeputeerde afkomstig was. De meerderheid van de PS-leden was (dan ook) van mening dat de aanwezigheid van een gedeputeerde geen uitgangspunt zou moeten zijn.

3.8.2 Bevindingen rondetafelgesprekken

De gedeputeerden hebben naar hun gevoel voldoende ruimte om de uitvoering van beleid ter hand te nemen en hun voorstellen in de commissies en Staten uit te dragen. Dit ondanks het feit dat de gedeputeerden het besluitvormingsproces in commissies en Staten als meer onrustig en grillig ervaren. Gedeputeerden worstelen met het moment waarop de Staten aan de beurt zijn bij beleidsvoorbereiding. Volgens statenleden zijn de gedeputeerden nog tamelijk monistisch in hun denken en doen. Wellicht wordt dit ook verklaard uit het feit dat zij veelal lijsttrekker zijn geweest van hun partij. Veel GS-leden beschouwen zichzelf als het gezicht van hun partij en verwachten dat ze ook vanuit hun eigen fractie gesteund worden. De relatie met de fractie wordt als losser ervaren, ook al zijn de gedeputeerden aanwezig bij de fractievergaderingen. Ten opzichte van voorgaande perioden zijn zij echter niet meer agendabepalend.

3.8.3 Samenvatting

Uit de documentenstudie en de rondetafelgesprekken blijkt dat Gedeputeerden nog steeds worstelen met hun rol in het dualisme. Gedeputeerden ervaren het besluitvormingsproces als onrustig en grillig. Gedeputeerden verwachten ook dat zij door hun eigen fractie worden gesteund. Volgens Statenleden zijn Gedeputeerden niet meer agendabepalend en is hun aanwezigheid in commissievergaderingen geen uitgangspunt meer.

3.9 ROLVERVULLING DOOR SECRETARIS

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de overvulling door de provinciesecretaris aan de orde. De paragraaf wordt gevoed door de documentenstudie.

3.9.1 Bevindingen rondetafelgesprekken

De secretarissen ervaren vooral dat de Provinciale Staten meer regie hebben op de procedurele kant van het statenwerk. Ondersteund door de griffie slagen de Staten erin om de kaderstellende en controlerende rollen te versterken. Daar is ook ambtelijk veel energie in gestoken, bijvoorbeeld in de wijze waarop beleidsnotities en behandelvoorstellen daarvan worden voorbereid door de ambtelijke organisatie. Er is weinig contact tussen statenleden en de ambtelijke organisatie. Er is goed contact en afstemming tussen de provinciesecretaris en de griffier. Daarnaast is in één provincie maandelijks afstemming tussen de CdK, de provinciesecretaris, de griffier en de plaatsvervangend voorzitter van de Staten.

3.10 ROLVERVULLING DOOR DE GRIFFIER

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de rolvervulling door de griffier aan de orde. De paragraaf is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

1. Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages
2. Bevindingen rondetafelgesprekken
3. Samenvatting

3.10.1 Bevindingen webenquête

In alle provincies is de werkdruk van de griffier sinds 2005 toegenomen. Twee van de vijf griffiers vindt de taakopvatting sinds 2005 ingrijpend veranderd. Vier van de vijf griffiers verklaart dat het belang van de griffie binnen de organisatie sinds 2005 is toegenomen. Twee van de vijf griffiers is van mening dat de gezagspositie van de griffie is toegenomen, de overige drie kunnen dit niet beoordelen. Volgens vier van de vijf griffiers vervult de griffie een sleutelfunctie in het welslagen van de dualisering. Volgens alle griffiers wijst de griffie de statenleden nadrukkelijk op de mogelijkheden die zij hebben in het duale bestel.

Griffiers zien zichzelf iets meer als voortrekker dan als uitvoerder, meer denker dan doener, meer verbinder dan polarisator en meer procescoach dan inhoudcoach.

3.10.2 Bevindingen rondetafelgesprekken

Er is sprake van een ontwikkeling in de rol van de griffier van 'secretariaatswerk' naar meer inhoudelijke betrokkenheid bij de statenvoorstellen. Met name waar het gaat om het maken van behandelvoorstellen, waar ook enige inhoudelijke kennis voor nodig is, hebben de griffiers meer inbreng. De griffiers groeien ook volgens de statenleden meer in deze rol. Voorheen bevatten behandelvoorstellen veel knip- en plakwerk uit de GS-voorstellen. Nu zijn behandelvoorstellen meer toegeschreven op de positie van de Staten en wordt meer richting gegeven aan de te maken keuzes. Griffiers merken daarbij op dat zij ook de ambtelijke organisatie meer bewustzijn moeten bijbrengen over de wijze waarop PS het beste in stelling kan worden gebracht. Griffiers volgen GS kritisch vanuit hun rol als ondersteuner van de Staten.

3.10.3 Samenvatting

Er is sprake van een ontwikkeling in de rol van de griffier van ‘secretariaatswerk’ naar meer inhoudelijke betrokkenheid bij de statenvoorstellen. Behandelvoorstellen zijn meer toegeschreven op de positie van de Staten en er wordt meer richting gegeven aan de te maken keuzes. Hoewel de enquête aangeeft dat het belang van de griffie binnen de provinciale organisatie is toegenomen kan een aantal niet beoordelen of daarmee ook hun status is verhoogd. Griffiers zien zichzelf iets meer als voortrekker dan als uitvoerder, meer denker dan doener, meer verbinder dan polarisator en meer procescoach dan inhoudcoach.

3.11 VERWEZENLIJING VAN DE WETSDOELEN

In deze paragraaf komen de bevindingen met betrekking tot de verwezenlijking van wetsdoelen aan de orde. De paragraaf stelt alle drie de wetsdoelen aan de orde:

- A. Provincial Staten als politiek forum
- B. Provinciale Staten als volksvertegenwoordiging
- C. De herkenbaarheid van het provinciaal bestuur voor de burger

3.11.1 Provinciale Staten als politiek forum

Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages

Het politieke debat in PS is er niet levendiger op geworden, aldus extern betrokkenen zoals belangengroeperingen in één der provincies. Er is wel sprake van levendige discussies over procedures en termijnen, maar er is ook weinig visie en inhoud in de debatten; het zijn geen politieke debatten.

Ook de kwaliteit van het bestuur is niet verbeterd. Bestuurders zijn voorzichtiger geworden en besluitvormingsprocedures nemen meer tijd. Voor extern betrokkenen is wel een voordeel dat men in de dualistische structuur op twee plekken – zowel bij GS als PS – kan aankloppen teneinde hun belangen in te brengen. Wel vindt men dat de bestuurskracht van GS is toegenomen, aangezien GS voor uitvoeringskwesties PS niet hoeft te consulteren.

Extern betrokkenen zijn van mening dat PS de kaderstellende rol onvoldoende oppakken, deels omdat PS voldoende ondersteuning ontbeert. Men vraagt PS duidelijker, concreter en resultaatgerichter te zijn in de kaderstellende rol, ook om ‘veldorganisaties’ de gewenste duidelijkheid te verschaffen.

Bij de controlerende functie merken extern betrokkenen op dat PS moet beseffen dat de beleidsuitvoering zich vaak afspeelt in samenwerking tussen vele organisaties, waarbij de provincie geen alles bepalende positie heeft, en dus een niet meer dan beperkte invloed heeft op het uitvoeringsproces en het doelbereik.

Bevindingen rondetafelgesprekken

De Staten zijn als politiek forum versterkt, zo ervaren alle betrokken (CdK, statenleden, gedeputeerden, griffiers en secretarissen). Statenleden zijn zich bewust dat de Staten het hoogste politieke forum zijn van de provincie en gedragen zich daar meer naar. De instrumenten die de Staten ter beschikking staan geven in potentie de mogelijkheid tot verbetering van de positie van de Staten. De procedurele instrumenten (bepalen van de

agenda), maar vooral de persoonlijke kennis en vaardigheden van statenleden zijn kritische succesfactoren voor het (verdere) herstel van de positie van de Staten.

Samenvatting

Uit de documentenstudie blijkt dat de dualisering nog weinig vruchten heeft voortgebracht. Debatten zouden weinig gaan over visie en inhoud, de kwaliteit van het bestuur zou niet zijn verbeterd en PS zou de kaderstellende rol te weinig oppakken. Het beeld dat volgt uit de rondetafelgesprekken is positiever. De staten zijn als politiek forum versterkt en de instrumenten die de staten ter beschikking staan geven in potentie de mogelijkheid tot verbetering van de positie van de Staten.

3.11.2 Provinciale Staten als volksvertegenwoordiging

Bevindingen documentenstudie: provinciale rapportages

Extern betrokkenen, onderzocht in één der provincies, zien geen verbetering in de uitoefening van de volksvertegenwoordigende rol door PS.

In een andere provincie is de meerderheid van de PS-leden van oordeel dat de agenda van PS meer bepaald wordt door GS dan door de signalen die vanuit de samenleving bij PS komen. Over een vergaderloze maand – met daarin meer gelegenheid voor PS-leden voor contacten met burgers en organisaties – zijn de meningen sterk verdeeld.

Elders zijn de contacten met burgers en organisaties geïntensiveerd. Maar de uitkomsten van externe contacten worden onvoldoende aangewend voor politiek debat of voor het ontwikkelen van een samenhangende visie, ook omdat externe signalen vaak incidentgericht zijn. Daarnaast is PS teveel intern gericht. Men is teveel aan het provinciehuis gekluisterd vanwege de vele vergaderingen.

Bevindingen rondetafelgesprekken

Volgens statenleden wordt de volksvertegenwoordigende rol op dit moment goed ingevuld. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de mate waarin de Staten dat doen vooral wordt bepaald door de aan- of afwezigheid van actuele maatschappelijke kwesties. Op het moment van onderzoek was er veel te doen rondom de stakingen in het openbaar vervoer. Ook voorstellen waarbij burgers of belanghebbenden direct geraakt worden, kunnen zich verheugen in een warme belangstelling van de statenleden. Hierbij wordt vanuit GS opgemerkt dat statenleden zich soms teveel op de uitvoering storten en te weinig met de hoofdlijnen van het beleid. Hiermee ontstaat het beeld dat de maatschappelijke werkelijkheid meer bepalend is voor het functioneren van de volksvertegenwoordigende rol dan de structuur en de instrumenten die met het dualisme zijn bedacht.

Samenvatting

Uit de documentenstudie ontstaat een wisselend beeld ten aanzien van de volksvertegenwoordigende rol van de Staten. Enerzijds wordt gevonden dat de volksvertegenwoordigende rol van de Staten niet is verbeterd, anderzijds zouden contacten met burgers en externe organisaties zijn verbeterd. Het laatste volgt ook uit de rondetafelgesprekken. Volgens statenleden wordt de volksvertegenwoordigende rol op dit moment goed ingevuld al moet worden aangetekend dat deze rol vooral wordt bepaald door de aanwezigheid van actuele maatschappelijke kwesties.

3.11.3 De herkenbaarheid van het provinciaal bestuur voor de burger

Bevindingen documentenstudie- provinciale rapportages

Extern betrokkenen in één der provincies vinden in meerderheid dat de herkenbaarheid van de provincie niet is verbeterd. Zij bezoeken PS-vergaderingen niet, wel commissievergaderingen.

Bevindingen rondetafelgesprekken

Alle deelnemers aan de rondetafelgesprekken zijn van mening dat de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur voor de burgers nauwelijks is veranderd. Dit ondanks allerlei maatregelen om de toegang tot het provinciaal bestuur te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn de mogelijkheid tot het indienen van burgerinitiatieven (wordt weinig gebruikt), maar ook het verruimen van inspreekmogelijkheden en het actief informeren van burgers over de provincie. Als burgers of andere belanghebbenden zich geschaad voelen in hun belang, dan weten ze de weg naar de provincie wel te vinden.

Samenvatting

Volgens zowel de documentenstudie als de rondetafelgesprekken is de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur voor burgers nauwelijks veranderd. Alleen wanneer burgers zich geschaad voelen in hun belang, zouden zij de weg naar de provincie weten te vinden.

4

SYNTHESE

Het lokaal en provinciaal bestuur zijn in 2002 van monistisch in dualistisch veranderd. De essentie van deze verandering was om het bestuur krachtiger en herkenbaarder te maken en rolverduidelijking te bewerkstelligen. De volksvertegenwoordiging – gemeenteraden, Provinciale Staten - diende opnieuw de plaats te krijgen die haar toekomt.

De eerste evaluaties in 2004/2005 waren niet positief. Het woord stagnatie viel. Het dualistische systeem was nog lang geen gemeengoed, de doelen waren bij lange na niet bereikt, zo concludeerden de Commissie Leemhuis en de Commissie Hermans. Er bestaat een breed spectrum van ervaringen met en opvattingen over het duale stelsel. In de onderstaande samenvattende en concluderende tekst wordt de grootste gemene deler geschetst van al deze ervaringen en opvattingen. Het kan niet anders dan dat daarin voorbijgegaan wordt aan (belangrijke) nuances.

Nu, medio 2008, is het beeld ten opzichte van de eerdere evaluaties veranderd. De essentie is dat dualisme de standaard is geworden. Er lijkt nog weinig hang meer te zijn naar monistische verhoudingen. Een factor daarin is dat langzamerhand het aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders dat in dezelfde rol in de monistische heeft gefunctioneerd, afneemt.

4.1

IMPLEMENTATIE

De eerste hoofdconclusie uit het onderzoek is dat het dualisme gaandeweg de standaard is geworden, als uitgangspunt niet ter discussie staat, en functioneert in technische zin op hoofdlijnen zoals beoogd. Uiteraard met problemen en tekortkomingen, maar wel als uitgangspunt en structurele basis voor het functioneren van gemeentelijk en provinciaal bestuur. En daarin blijkt het een werkbaar systeem te zijn; wel zijn er indicaties dat de duale werkwijze in grote gemeenten beter geland is dan in kleine gemeenten.

Het systeem functioneert, zoals gesteld, op hoofdlijnen zoals beoogd. In veel gemeenten en provincies is er een periode van zoeken geweest naar de vormgeving van de duale verhoudingen. Dit uiteraard in de context dat organen en personen uiteenlopende mate van affiniteit hebben met de grondslagen van het dualistische stelsel. Leidend tot meer dan wel minder inzet op en prioriteit voor de invoering van werkwijzen die passen in het dualisme.

Raden/Staten

In het algemeen zijn de raden/Staten erin geslaagd om zich zelfstandiger ten opzichte van het college/GS op te stellen. In principe is er duidelijkheid ontstaan over wat de kaderstellende en controlerende taken (kunnen) inhouden. Inhoudelijk kader voor de hoofdlijnen van beleid zijn ondermeer belegd in programmabegrotingen en – rekeningen, raadsprogramma's cq. collegeprogramma's, en langetermijnagenda's. Ook van instrumenten als interpellaties en initiatiefvoorstellen wordt gebruikt gemaakt.

Tot het instrumentarium dat ten behoeve van de raad/Staten beschikbaar is, behoren mede de rekenkamers die in de meeste gemeenten en provincies zijn ingericht. De vergaderorde is in verscheidene gemeenten aangepast en gelabeld, mede om daarmee de raadsvergaderingen toegankelijk te maken voor buitenstaanders. Raden en staten beschikken over voldoende instrumenten. Niet van alle wettelijke instrumenten wordt gebruik gemaakt: zo lijkt de beleidsevaluatieverordening (Gemeentewet art. 213a) geen 'levend' instrument te zijn, wordt het enquêterecht nauwelijks toegepast (deels vanwege het arbeidsintensieve karakter van de enquête) en zijn de rekenkamers een ondergeschikte bron van informatie voor raads- en statenleden.

In organisatorisch opzicht is in veel gemeenten de wisselwerking tussen de raad, de raadscommissies en het presidium in redelijke mate gestabiliseerd. Gemeenten en provincies kunnen hierin voor uiteenlopende oplossingen kiezen.

Griffiers

De griffiers hebben een herkenbare plaats in het systeem gekregen; de bijdragen die de griffies leveren worden positief gewaardeerd. De griffie blijkt een moeilijk weg te denken schakel in het systeem rond raden en staten. Zij faciliteren het functioneren van de raad in technische zin, zijn de vraagbaak voor raadsleden, soms zijn zij adviseur van de raad, bewaker van de duale verhoudingen en onderhandelaar namens de raad met college en ambtelijke organisatie.

Burgemeesters/CdK's

Weliswaar hebben de burgemeester en de CdK een op papier lastige meervoudige rol, maar in de praktijk kunnen de meeste burgemeesters en CdK's hier goed mee overweg. Meer dan eens nemen burgemeesters/CdK's de nadrukkelijk rol op zich om de afstand tussen raad en bestuur niet te groot te laten worden. Anderzijds zijn er ook burgemeesters/CdK's die zich meer op het college dan de raad lijken te oriënteren.

Wethouders/gedeputeerden

Wethouders/gedeputeerden zijn eraan gewend geraakt dat hun positie in de organen/fracties een andere is dan voorheen en dat zij meer op afstand staan van de besluitvorming in de raad/Staten. Dat betekent dat zij minder greep hebben op de besluitvorming aldaar, en moeten investeren in andere mechanismen om de volksvertegenwoordigers aan hun zijde te krijgen.

Presidium

De voortgang die lokaal en regionaal in het duale stelsel is gemaakt is in veel gevallen onder regie van het presidium gerealiseerd. Maar soms zijn het ook de burgemeester, de griffier of individuele raadsleden die de regie hebben opgepakt. Het presidium waakt voor de goede gang van zaken in de raad.

4.2

HARDNEKKIGE KWESTIES

Het feit dat inmiddels het duale stelsel voor een behoorlijk deel de standaard is geworden, neemt niet weg dat er nog tal van kwesties zijn die om verbeteringen cq. oplossingen vragen.

4.2.1 Machtsbalans

De machtsbalans tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders lijkt toch nog teveel aan de kant van de bestuurders te liggen. Weliswaar is de formele verhouding tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders helder – het politieke primaat ligt bij de raad/PS - en bestuurders zijn geen lid meer van raad/staten, in de praktijk kan er sprake zijn van een dominante machtspositie van bestuurders, onder andere vanwege informatievoorsprong. Vaak nog ligt het initiatief inzake prioriteitstelling en beleidsvorming bij de bestuurders, met de volksvertegenwoordiging in een reactieve rol. Raden/Staten laten dit (soms) gebeuren, en zien kennelijk niet altijd mogelijkheden om hun formele positie te effectueren. Bestuurders zijn er lang niet altijd op gericht om de raad/PS actief in de positie te brengen om het politieke primaat feitelijk te kunnen uitoefenen.

4.2.2 Kaderstelling en controle

In het verlengde van bovengenoemde machtsbalans is het de vraag of de kaderstellende en controlerende rollen goed ingevuld (kunnen) worden door gemeenteraden/Provinciale Staten. Deze vraag kan zeker niet zonder reserve bevestigend beantwoord worden. In de omvang en complexiteit van de materie die bij raden en staten ter tafel komt – waaronder begrepen de wijze waarop de materie vaak gepresenteerd wordt – is het voor raden en staten niet altijd eenvoudig om de essenties van het beleid in beleidskaders om te zetten. Veel volksvertegenwoordigers vinden dat ze te laat betrokken worden in de processen van beleidsvoorbereiding (bestuurders denken hier in het algemeen anders over). Ten aanzien van de controlerende rol zijn raads- en statenleden deels van mening dat deze in het dualisme beter tot z'n recht komt. Maar ook hier zijn indicaties dat de controlerende onvoldoende prioriteit krijgt, mede als gevolg van de wijze waarop bestuurders rapporteren.

Daarnaast komt ook naar voren dat raads- en statenleden niet altijd bereid zijn om zich te beperken tot de taken zoals ze wettelijk geregeld zijn, leidend tot aandacht in raden en staten voor details en voor uitvoering.

4.2.3 Werkdruk

Er is de kwestie van de werkdruk van raads- en statenleden. Deze is zodanig dat aan de ene kant de belangstelling voor het werk van raads-/Statenlid minder is dan wenselijk zou zijn, en aan de andere kant grote groepen zittende leden overwegen ermee te stoppen. Ook blijkt dat raads- en statenleden betrekkelijk weinig gebruik maken van mogelijkheden voor scholing en training, terwijl deze – naar eigen zeggen – ruimschoots voorhanden zijn. De vele vergaderingen en de vele stukken nemen zeer veel tijd in beslag en verhinderen onder andere een passende invulling van de volksvertegenwoordigende rol, en vanuit een andere optiek, leggen een groot beslag op het privéleven van de raads- en Statenleden.

4.2.4 Informatievoorziening

Meermalen is het (specifieke) probleem van de informatievoorziening door het bestuur aan raad en PS gesignaleerd. Juiste, complete, tijdige en volledige informatievoorziening aan raad/PS is een kernvoorwaarde voor het goed functioneren van het stelsel. In het onderzoek blijkt dat raads- en Statenleden meer dan eens ontevreden zijn over de informatievoorziening, terwijl bestuurders daar wel tevreden over zijn. Ambtelijke organisaties zijn nog lang niet altijd in staat of geneigd tot het opstellen van duale beleidsstukken. In lang niet alle gevallen is hier een duidelijke en effectieve rol van de griffier benoemd, gericht op het stellen van eisen aan de stukken die aan de raad wordt voorgelegd. De verwerking van alle informatie vergt van raads-/Statenleden veel tijd en expertise.

4.2.5 Rekenkamerfunctie

De rekenkamerfunctie wordt weinig ingezet. Er bestaat (niet alleen) bij raads- en statenleden zeker waardering voor het werk van de rekenkamers, maar het instrument wordt door raden en staten weinig in stelling gebracht en de ondersteuningscapaciteit vanuit de rekenkamer is doorgaans beperkt of zeer beperkt.

4.3 DOELBEREIK

De derde hoofdconclusie uit het onderzoek is dat de doelen achter de invoering van het duale stelsel gedeeltelijk en beperkt zijn bereikt.

4.3.1 Politiek forum

Er lijkt vrij breed het beeld te bestaan dat de positie van de gemeenteraad/Provinciale Staten als het belangrijkste politieke forum is hersteld. In de beleving van steeds meer volksvertegenwoordigers vormen zij het hoogste orgaan in de gemeente/provincie, en men handelt daarnaar. Duidelijk is dat in veel gevallen de positie van raad/PS is versterkt. Maar tegelijkertijd is duidelijk dat de machtsbalans meer dan eens nog teveel bij de bestuurders ligt, en dat raden en Staten reactief zijn ten opzichte van het college en GS.

4.3.2 Volksvertegenwoordiging

De volksvertegenwoordigende rol komt, in tegenstelling tot het eerste wetsdoel, onvoldoende uit de verf, vooral doordat de vergadercircuits in de gemeente- en provinciehuizen alle tijd in de agenda's in beslag nemen; raads- en statenleden laten dit gebeuren. Er zijn werkwijzen ontwikkeld waarin raads- en statenleden in contact treden met burgers en instellingen, zoals raadsvergaderingen met inspreektijd, raadsvergaderingen buiten het gemeentehuis, werkbezoeken en hoorzittingen, maar de schaal waarop dergelijke aanpakken worden toegepast is bescheiden. Veel raads- en statenleden geven aan behoefte te hebben aan – experimenten met – werkvormen waarin dit contact tot stand komt. Het lijkt erop dat het voor provinciale volksvertegenwoordigers nog iets moeilijker is om te ontsnappen aan trekkracht van het provinciehuis, naast het feit dat de provinciale politiek voor de burger verderaf staat dan de gemeentelijke politiek. Anderzijds is er ook wel op gewezen dat belanghebbenden ook de provincie (waaronder Provinciale Staten) weten te vinden als daartoe aanleiding is.

4.3.3 Herkenbaarheid

Of de herkenbaarheid van het lokaal en provinciaal bestuur is versterkt is moeilijk vast te stellen, ook omdat het maar de vraag is waaraan dat afgemeten kan worden. In het onderzoek is hier slechts zijdelings op ingegaan. Betrokkenen oordelen in dat geval niet in groten getale positief over de (eventueel toegenomen) herkenbaarheid.

4.4 PERSPECTIEVEN

Een omvangrijke en ingrijpende verandering zoals de invoering van het duale stelsel vergt een periode van vele jaren. Het proces loopt, zoals nu is gebleken, en zal voortgang hebben. De uitkomsten van het onderzoek geven geen aanleiding tot aanpassingen in het stelsel of tot uitbreidingen van het instrumentarium zoals dat is neergelegd in de Gemeentewet en de Provinciewet. Het is nu aan gemeenten en provincies zelf – in het bijzonder aan raden en Staten - om verdere stappen te zetten.

Daarbij is het wel gewenst dat raden en Staten voldoende ondersteuning kunnen (blijven) ontvangen. Zo kan het zinvol zijn dat raads- en Statenleden beter zicht krijgen op wat het stellen van kaders en het controleren van de uitvoering in de praktijk kan inhouden, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van good practices. Ook eerder uitgebrachte handreikingen vanuit de Vernieuwingsimpuls/Actieprogramma op deze onderwerpen zouden hernieuwd uitgegeven kunnen worden.

Complementair aan ondersteuning van raads- en Statenleden kan ondersteuning van de ambtelijke organisaties zijn. Zij zouden zich (meer dan nu) kunnen instellen op het opstellen van 'duale' beleidsstukken, waarin in kort bestek wordt uiteengezet: het maatschappelijk probleem, de beleidsdoelen, de strategie en organisatie, en de monitoring van de uitvoering. Wellicht is, in ieder geval bij de gemeentelijke organisaties zelf, aan de (betekenisvolle) rol van ambtenaren voor een goed functionerend dualistisch stelsel nog onvoldoende aandacht besteed.

In algemene zin verdient intensivering van de griffies overweging, waarbij de griffies inzetten op het realiseren van de duale werkwijze, uiteraard in samenspraak met het presidium. In deze lijn kan de griffie functioneren als poortwachter voor de raads- en statenagenda's, en als collectief geheugen van raad en Staten – vooral met het oog op opvolging van afspraken binnen raad/Staten en met het college. Een (grotere) ondersteunende bijdrage, tot slot, kan ook geleverd worden door de rekenkamers: door meer aandacht te besteden aan actuele thema's en aan beleidseffectiviteit.

BIJLAGE 1: GESPREKSPARTNERS

Vorbereidende gesprekken

Mw. Sinnige (IPO)
Dhr. De Vlieger (VNG)
Mw. Lenten (Actieprogramma Lokaal bestuur)
Dhr. Westerveld (BZK)
Dhr. Krijnen (BZK)

Deelnemers rondetafelgesprekken

Borne

Dhr. Brekelmans (burgemeester)
Dhr. Lansink Rotgerink (wethouder)
Dhr. Albers (wethouder)
Dhr. Edelijm (fractievoorzitter PvdA)
Mw. Vingerling (raadslid Gemeentebelangen 1990)
Dhr. Mulder (raadslid CDA)
Dhr. Baveld (algemeen directeur/gemeentesecretaris)
Dhr. Rozendom (griffier/adjunctsecretaris)

Deventer

Dhr. Dashorst (griffier)
Dhr. Verhaar (raadslid)
Mw. Van Houwelingen (hoofd strategie gemeente Deventer, vervanging secretaris)

Groningen

Dhr. Wallage (burgemeester)
Dhr. De Vries (wethouder)
Dhr. Bosdijk (loco-secretaris)
Dhr. Klijnsma (raadslid Groenlinks/plaatsvervangend raadsvoorzitter)
Dhr. Vrieling (griffier)
Dhr. Johannis (vz. rekenkamercommissie)

Leiden

Dhr. Lenferink (burgemeester)
Dhr. Van den Wijngaart (gemeentesecretaris)
Mw. Van der Vlist (griffier)
Dhr. Van Meenen (raadslid D66/lid presidium)
Mw. Broeyer (raadslid PvdA)
Dhr. Van der Werf (voorzitter onafhankelijke rekenkamercommissie)

Middelburg

Dhr. Schouwenaar (burgemeester)
Dhr. Kodde (fractievoorzitter CDA)
Dhr. Van 't Westeinde (raadslid GroenLinks)
Mw. Szarafinski (fractievoorzitter PvdA)
Dhr. Hoogstrate (lid Rekenkamer Middelburg)
Dhr. Van den Brink (gemeentesecretaris)
Dhr. Israel (raadsgriffier)

Olst-Wijhe

Dhr. Strien (burgemeester)
Dhr. Oeseburg (gemeentesecretaris)
Dhr. Duursema (griffier)
Dhr. Van den Berg (wethouder)

Rotterdam

Dhr. Bolsius (wethouder)
Mw. Kriens (wethouder)
Dhr. Mul (directeur Rekenkamer)
Dhr. Sonneveld (raadslid)
Dhr. Cornelissen (raadslid)
Mw. Hanstede (griffier)

Vlaardingen

Dhr. Bruinsma (burgemeester)
Mw. Attema (wethouder)
Dhr. Kruyt (gemeentesecretaris)
Dhr. Van Wilsem (raadslid)
Dhr. Amesz (griffier)
Dhr. Buisman (voorzitter van de Rekenkamer)

Zwolle

Dhr. Meijer (burgemeester)
Dhr. Schutte (griffier)
Mw. Kastelein (raadslid CDA)

Provincie Overijssel

Dhr. Jansen (Commissaris van de Koningin)
Dhr. Ranter (Gedeputeerde)
Dhr. Klaassen (Gedeputeerde)
Dhr. Timmerman (provinciesecretaris)
Dhr. Alberda van Ekenstein (Statengriffier)
Dhr. Schipper (Statenlid)
Dhr. Kolkman (Statenlid)
Dhr. Hassink (Statenlid, plaatsvervangend Statenvoorzitter)
Mw. Van Olphen (Statenlid)

Provincie Zuid-Holland

Dhr. Franssen (Commissaris van de Koningin)

Dhr. Van Engelshoven-Huls (Gedeputeerde)

Mw. Van Wieringen (provinciesecretaris)

BIJLAGE 2: LITERATUURLIJST

Gemeentelijke documenten

	Gemeente	Jaar	Document
1	Appingendam	2005	Burgerjaarverslag
2	Arnhem	2005	Notitie Burgemeester, Commissie VOAB 25 mei 2005
	Arnhem	2005	Nota De positie van de gemeenteraad, college en burgemeester in een dualistisch bestel
	Arnhem	2005	Verzoek tot instellen werkgroep Vernieuwingsimpuls
	Arnhem	2006	Raadsvoorstel Proefperiode vergaderorde van de raad 2006, 24 april 2006
	Arnhem	2006	Evaluatie Nieuwe vergaderwijze gemeenteraad, november 2006
3	Asten	2005	Evaluatie Dualisme, voorjaar 2005
4	Barneveld	2006	Raadsbesluiten april 2006
5	De Bilt	2008	Evaluatie en advies Commissie Bestuurlijke vernieuwing
	De Bilt	2005	Raadsvoorstel Bespreking concept reactie evaluatierapport dualisering gemeentebestuur
	De Bilt	2005	Reactie aan minister De Graaf
	De Bilt	2005	Memo van commissie Bestuurlijke Vernieuwing over evaluatierapport dualisering gemeentebestuur
6	Borger-Odoorn	2007	Raadsvoorstel Onderzoek dualisme in de gemeente Borger-Odoorn
	Borger-Odoorn	2007	Omzien naar dualisme. Evaluatie naar verschillende aspecten van het dualisme in de gemeente Borger-Odoorn
7	Bunnik	2006	Jaarverslag en jaarrekening 2006
8	Coevorden	2005	Verslag vergadering commissie dualisme, 10 januari 2005
	Coevorden	2005	Verslag vergadering commissie dualisme, 7 februari 2005
	Coevorden	2005	Verslag vergadering commissie dualisme, 12 september 2005
	Coevorden	2005	Verslag vergadering commissie dualisme, 15 november 2005
9	Doesburg	2006	Reglement van orde, 31 augustus 2006
10	Duiven	2006	Opbrengst evaluatie dualisme in de gemeente Duiven raadsperiode 2002-2006
11	Ede	2007	Beknopt verslag vergadering 17 oktober 2007 Raadscommissie Algemene zaken en middelen
	Ede	2004	Programmabegroting 2005-2008, VR 2004/83
	Ede	2005	Verslag vergadering presidium, 10 maart 2005
12	Emmen	2005	Raadsvoorstel op rapport Evaluatie dualisme (commissie Leemhuis)

	Gemeente	Jaar	Document
	Emmen	2005	Aanbevelingen Commissie Leemhuis en de Emmense vertaling
13	Enschede	2005	Reactie op het rapport van de stuurgroep Dualisering gemeentebestuur
14	Gennep	2007	Raadsmanifest gemeente Gennep, 26 november 2007
15	Haarlemmermeer	2008	Raadsvoorstel en Rapport Werkgroep Werkwijzen Raad
16	Hardenberg	2006	Naar een ander vergadermodel
17	Harderwijk	2006	Aan de raad, Evaluatie en wijziging Verordening op de raadscommissies, 15 september 2006
	Harderwijk	2005	Een voortvarende koers! Doorstartnotitie Dualisering in Harderwijk
18	Helden	2006	Helden dual bestuurd: terugblik 2002-2006 en suggesties voor de toekomst
19	Hellendoorn	2006	Raadsbeleidsprogramma 2006-2010
20	Helmond	2007	Raadsvoorstel 71, Evaluatie raadsbrede bijeenkomst 14 april 2007
21	Hengelo	?	Evaluatierapport gemeenteraad en commissies klaar
22	Hilversum	2005	Verslag commissie bestuur, 20 januari 2005
23	Hof van Twente	2006	Nota vernieuwend vergaderen, januari 2006
24	Maarssen	2007	Raadsvoorstel 2: voortgangsrapportage van de projectgroep De Raad aan Zet
25	Millingen aan de Rijn	2007	Raadsvoorstel Nieuw vergadermodel
	Millingen aan de Rijn	2006	Raadsvoorstel werkgroep dualisme
26	Neder-Betuwe	2006	Evaluatie dualisme, werkgroep bestuurlijke vernieuwing
27	Nieuwegein	2007	1- voortgangsbericht bestuurlijke commissie, 5 november 2007
	Nieuwegein	2007	Eindrapport Bestuurlijke commissie
28	Noordenveld	2005	Memo Rapport commissie Leemhuis/evaluatie dualisme Noordenveld, 8 maart 2005
29	Ooststellingwerf	?	Handreiking voor raadsleden
	Ooststellingwerf	2005	Verslag vergadering Stuurgroep lokaal dualisme Ooststellingwerf
30	Opsterland	2006	Conclusies raadsevaluatiebijeenkomst 30 januari 2006
31	Oude IJsselstreek	?	Hoofdpuntennotitie naar aanleiding van de quick scan dualisme
32	Rijnwaarden	2007	Kwaliteitsmeting Gelders lokaal bestuur 2007
33	Ronde Venen	2006	Politiek testament De Kern van 2002-2006
34	Sneek	2005	Voorstel aan de commissie Algemeen Bestuur en Middelen, 12 mei 2005, Opzet werkplan commissies/Raad
35	Stadskanaal	2006	Notitie Raadsproces (A. ten Hoeve)
36	Tiel	2006	Verordening op de raadscommissies 2006
37	Vlagtwedde	2006	Vaststelling notitie Kaderstelling in de gemeente Vlagtwedde, 12 september 2006

	Gemeente	Jaar	Document
38	Voorst	2008	Informatiepakket Vernieuwing van het raadswerk in Voorst
	Voorst	2006	Notitie evaluatie vernieuwing raadswerk
39	Waalre	2007	Samenwerken, samen werken. Taakverdeling tussen de raad en het college van Waalre
40	West Maas en Waal	2008	Voorstel voor de versterking van de kaderstellende rol van de gemeenteraad, 18 maart 2008
	West Maas en Waal	2006	Anders vergaderen in West Maas en Waal, voorstel commissie Bestuur en Middelen, 12 oktober 2006
	West Maas en Waal	2006	Inventarisatie ervaringen met de huidige vergaderstructuur in West Maas en Waal, 12 oktober 2006
41	Wijchen	2007	Griffieplan 2007
	Wijchen	2007	Programmabegroting 2007: Politiek bestuur
42	Winterswijk	2005	Verslag vergadering commissie Burger en bestuur

Provinciale documenten

	Provincie	Jaar	Document
1	Friesland	2005	Eindrapport Evaluatie Dualisme
2	Zuid-Holland	2006	Eindrapport Evaluatie Dualisme
3	Noord-Holland	2005	Dualisme: op drift of op dreef? Tussentijdse evaluatie dualisering provincie Noord-Holland
4	Limburg	2004	Rapport evaluatie dualisme Provinciale Staten Limburg

Algemene literatuur

Lokaal: Leemhuis

- Commissie Leemhuis, 2004, Aangelegd om in vrijheid samen te werken
- Berenschot, 2004, Eindrapport Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur
- Reactie VNG op rapport Commissie Leemhuis, 7 februari 2005
- Reactie NGB op rapport Commissie Leemhuis 7 februari 2005
- Kabinetsstandpunt op rapport Commissie Leemhuis, 25 februari 2005

Lokaal: Vernieuwingsimpuls

- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, De positie van de wethouder, tweede jaarbericht begeleidingscommissie
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2005, Effecten van dualisering, derde jaarbericht begeleidingscommissie
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2006, Culturen rond besturen, vierde jaarbericht begeleidingscommissie
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2006, Verder met besturen, slotpublicatie begeleidingscommissie
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2006, Lokale verhalen, publicatie van projectbureau
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2006, Raadsprogramma: must of mist?, onderzoek vanuit vernieuwingsimpuls

Lokaal: Rapporten

- BMC, 2007, Sterke koppels, sterk bestuur
- BZK, 2007, Beleidsdoorlichting Dualisering (& Overhedenoverleg)
- BZK, 2006, De vallende burgemeester
- BZK, 2006, De gemeente als regisseur
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2007, Wil tot verschil
- Commissie Gemeentewet en Grondwet (Van Aartsen), 2007, De eerste overheid
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijke toezichtsarrangementen, 2007, Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtsarrangementen
- Fleurke, F., 2008, Organische bijstand
- VNG, 2007, Regie werkt!
- VNG, 2007, Manifest van de gemeenten
- VVG/BMC, 2007, Op weg naar de griffier van de toekomst

Lokaal: Artikelen

- Boogers, M. en P. Tops, 2005, Externe effecten van dualisering: nieuwe relaties tussen politiek en samenleving?
- Cachet, L., 2006, Eerste stappen op nog lange weg van lokaal dualisme in: Openbaar bestuur, maart 2006
- Castermiller, P., 2005, Structuur of cultuur?, in: Openbaar bestuur, maart 2005
- Oostendorp, H., 2005, Bestuurlijke vernieuwing kan beter, in: Openbaar bestuur, oktober 2005

- Vrieling, D., 2006, Grote misverstanden over de dualisering, in: Openbaar bestuur, september 2005
- Steur, B., 2005, Het duel om het dualisme, in: Openbaar bestuur, maart 2005

Lokaal: Overig

- Minister Ter Horst, 2007, Burgemeesterslezing
- Binnenlands Bestuur, 2008-16, 'Raadsleden moeten zelf bepalen hoe lang ze vergaderen'
- Binnenlands Bestuur, 2008-13, Kennistekort belemmert decentralisatie
- Binnenlands Bestuur, 2008-10, Stadsplan zonder ambtenaren
- Het Financiële Dagblad, 14 december 2004, Gemeenten kraken wet gekozen burgemeester af
- NRC Handelsblad, 24 januari 2007, Gemeenten raken gewend aan meer reuring
- NRC Handelsblad, 6 mei 2006, g.n.
- NRC Handelsblad, 3 maart 2006, De ontketende burger wacht op antwoord
- NRC Handelsblad, 25 februari 2006, g.n.
- NRC Handelsblad, 10 maart 2004, Veel wethouders zijn niet gelukkig met dualisme
- Het Parool, 28 juli 2005, Pechtolds peuterspeelplaats
- Regering.nl, 18 april 2008, Minder toezicht op taakuitvoering gemeenten
- Staatscourant, 12 maart 2008, Twee partijen op één kussen
- VNG Magazine, 22 februari 2008, Wethouder van buiten is 'gewoon' geworden
- VNG Magazine, 21 januari 2005, Duale raad voor Drechtsteden
- De Volkskrant, 17 maart 2006, g.n.

Provinciaal

- Commissie Hermans, 2005, Zonder wrijving geen glans
- Reactie IPO op rapport Commissie Hermans 13 maart 2006
- Kabinetsstandpunt op rapport Commissie Hermans, 30 mei 2006
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie, 2006, Ik houd het kort. Het debat in alle staten
- Bestuursforum, februari 2007, Staten krijgen meer gezicht, maar het kan beter
- Bestuursforum, maart 2006, Evaluatie dualisering in de provincie: glans door wrijving?
- Herweijer, M., 2007, Dualisering zet statenleden op het verkeerde been, in: Openbaar bestuur, december 2007
- NRC, 8 december 2005, Provincie nog ver af van burger

Quick Scan Dualisme

Gemeente	Jaar
Bunnik	sep-04
Beuningen	sep-04
Aalsmeer	sep-04
Nieuwerkerk aan den IJssel	sep-04
Epe	sep-04
Waddinxveen	sep-04
Winterswijk	sep-04
Asten	sep-04
Jacobswoude	okt-04
Kapelle	okt-04
Enkhuizen	okt-04
Alblasserdam	okt-04
Heerhugowaard	okt-04
Nederweert	okt-04
Enschede	okt-04
Littenseradiel	okt-04
Oisterwijk	okt-04
Coevorden	okt-04
Beemster	okt-04
Hardenberg	nov-04
Lopik	nov-04
Utrecht	nov-04
Someren	nov-04
Lelystad	nov-04
Westervoort	nov-04
Montfoort	nov-04
Lingewaard	dec-04
Heumen	dec-04
Druten	jan-05
De Wolden	jan-05
Andijk	sep-04
Binnenmaas	sep-04
Veendam	okt-04
Drechterland	okt-04
Margraten	dec-04
Hillegom	okt-04
Arcen en Velden	sep-04
Beesel	sep-04
Noordoostpolder	dec-04
Waalre	okt-04
Ten Boer	okt-04
Alkemade	okt-04

Gemeente	Jaar
Den Haag	jan-05
Assen	okt-04
Leeuweradeel	nov-04
Leidschendam-Voorburg	okt-04
Woudenberg	jan-05
Boxmeer	sep-04
Naarden	nov-04
Bladel	jan-05
Ameland	dec-04
Sint Anthonis	jan-05
Oegstgeest	feb-05
Lossen	feb-05
Sint-Michielsgestel	dec-04
Venray	feb-05
Frankeradeel	feb-05
Vianen	nov-04
Halderberge	jan-05
Roggel en Neer	okt-04
Alphen aan den Rijn	sep-04
Meijel	nov-04
Oldenzaal	okt-04
Korendijk	dec-04
Wormerland	okt-04
Vlagtwedde	okt-04
Heemskerk	nov-04
Midden-Delfland	feb-05
Ubbergen	feb-05
Nuth	feb-05
Oss	nov-04
Katwijk	feb-05
Lingewaal	sep-04
Amstelveen	nov-04
Noordwijk	nov-04
Brunssum	feb-05
Eemmond	apr-05
Deelgemeente IJsselmonde	jan-05
Hoogezand-Sappemeer	mrt-05
Weert	jan-05
Wijchen	Mei-05
Millingen aan de Rijn	mrt-05
Mook en Middelaar	okt-04
Noordenveld	mrt-05
Vlist	dec-04
Delft	apr-05

Gemeente	Jaar
Blaricum	jan-05
Eijsden	sep-04
Renkum	apr-05
Meerssen	jan-05
Tholen	mrt-05
Valkenburg aan de Geul	feb-05
Stadsdeel Slotervaart	mrt-05
Lemsterland	jun-05
Bloemendaal	nov-04
Nuenen	jun-05
Ommen	mrt-05
Deurne	apr-05
Renswoude	jun-05
Nijkerk	apr-05
Venhuizen	apr-05
Drechterland	
Zaltbommel	feb-05
Zeevang	sep-04
Hunsel	apr-05
Nijefurd	jun-05
Haelen	okt-04
Heythuysen	mei-05
Zijpe	feb-05
Ouder-Amstel	jun-05
Oldebroek	apr-05
Boekel	dec-04
Sliedrecht	jul-05
Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer	apr-05
Drimmelen	sep-05
Oude-IJsselstreek	sep-05
Bodegraven	okt-05
Meerlo-Wanssum	dec-04
Borne	mrt-05
Maasbracht	okt-05
Weesp	okt-05
Heel	sep-05
Aa en Hunze	jun-05
Middelburg	okt-05
Arnhem	sep-05
Thorn	nov-05
Schagen	aug-05
Geertruidenberg	okt-05
Veere	okt-05
Oostzaan	nov-05

Gemeente	Jaar
Scherpenzeel	okt-05
Werkendam	nov-05
Bussum	sep-05
Abcoude	nov-05
Laarbeek	dec-05
Strijen	dec-05
Castricum	nov-05
Middelharnis	jan-06
Culemborg	nov-05
Ouderkerk	jan-06
Raalte	jan-06
Rijswijk	mrt-05
s-Gravendeel	mrt-05
Maasbree	jul-05
Amsterdam Osdorp	jan-06
Veghel	jul-06
Ambt Montfort	okt-04
Purmerend	nov-04
Lochem	dec-05
Noorder-Koggenland	sep-04
Terschelling	sep-04
Harlingen	okt-04
Meppel	okt-04
Opmeer	okt-04
Uden	nov-04
Westvoorne	nov-04
Borger-Odoorn	nov-04
Tytsjerksteradiel	nov-04
Eemnes	nov-04
Gulpen-Wittem	nov-04
Roerdalen	apr-05
Loon op Zand	jan-05
Landgraaf	jan-05
Marum	nov-04
Eersel	dec-04
Leiden	jan-05
Veldhoven (2e keer)	dec-05
Brummen	aug-05
Vught	aug-05
Groesbeek	nov-05
Baarn	sep-04
Midden Drenthe	okt-04
Anna Paulowna	okt-04
Neder-Betuwe	jan-05

Gemeente	Jaar
Texel	jan-05
Laren	mrt-05
Gaasterlan-Sleat	nov-04
Berkelland	apr-05
Swalmen	apr-05
Wieringen	mei-05
Maastricht	nov-04
Maarssen	mei-06
Hoogeveen	mrt-05
Maasdriel	apr-05
Reeuwijk	jul-06
Hardingsveld-Giessendam	feb-06
Schinnen	okt-04
Reimerswaal	sep-05
Dongeradeel	okt-04
Urk	jun-05
Gennep	mei-06
Rucphen	jan-05
Sittard-Geleen	mei-05
Cuijk	okt-06
Oostflakkee	okt-06
Voorschoten	Nov-06
Teylingen	jul-06
Waterland	Sep-06
Rijnwaarden	Okt-06
Leek	sep-04
Deelgemeente Kralingen	sep-04
Opsterland	sep-04
Berkel en Rodenrijs	okt-04
Dalfsen	okt-04
Maasdonk	nov-04
Grave	sep-04
Rotterdam	jan-05
Bergeijk	okt-05
Opsterland	okt-04
Berkel en Rodenrijs	nov-04
Dalfsen	sep-04
Maasdonk	jan-05
Grave	okt-05
Rotterdam	sep-04
Bergeijk	sep-04

Quick Scan Lokaal bestuur

Gemeente	Jaar
Etten Leur	sep-07
Zoeterwoude	sep-07
Nederweert	sep-07
Menaldumadeel	okt-07
Bronckhorst	okt-07
Loon op Zand	okt-07
Leek	nov-07
Weert	nov-07
Alphen aan den Rijn	nov-07
Delfzijl	jan-08
Coevorden	jan-08
Dinkelland	feb-08
Haarlemmermeer	feb-08
Zwartewaterland	feb-08
Laren	feb-08
Simpelveld	feb-08
Rhenen	mrt-08
Katwijk	mrt-08
Amsterdam oud-zuid	apr-08
Heeze-Leende	apr-08
Smallingerland	apr-08
Heemskerk	apr-08
Neerijnen	apr-08
Ommen	sep-07
Achtkarspelen	sep-07
Rotterdam, deelgemeente Hoogvliet	sep-07
Grootegast	okt-07
Scherpenzeel	okt-07

BIJLAGE 3: VRAGENLIJSTEN WEBENQUÊTE

Raadsleden

Vragenlijst Staat van de Dualisering

Raadsleden (Gemeente)

26024/44510635

Achtergrond vragenlijst

Hier vindt u de vragenlijst over het Raadswerk, in relatie tot het dualisme.

De vragenlijst is onderdeel van een breder onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar 'de Staat van de dualisering'.

Deze vragenlijst bestaat uit een beperkt aantal vragen die betrekking hebben op feiten betreffende het jaar 2007. Bij de meeste vragen echter zal het accent liggen op meningsvorming: oordelen over de ontwikkeling van het duale stelsel in de achterliggende jaren en de kwalificatie van de bestaande situatie.

Het invullen van de vragenlijst kost u maximaal 10 minuten.

Hoe vult u de vragenlijst in?

- Bij sommige vragen wordt een instructie gegeven. Leest u deze alstublieft zorgvuldig door.
- Geef bij elke vraag slechts één antwoord, tenzij anders is aangegeven.
- Deze vragenlijst bevat een beperkt aantal vragen. Bij sommige vragen krijgt u de mogelijkheid om een toelichting te geven.
- Wilt u bij uw antwoorden op de open vragen alstublieft geen ongebruikelijke afkortingen gebruiken?

Vragen of problemen bij het invullen?

- Neemt u dan contact op met Yvonne Bremer, 070-3029511.

Wat gebeurt er met de gegevens die zijn ingevuld?

De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om inzicht te krijgen in de staat van de dualisering bij gemeenten. Dit vanaf het moment dat de Commissie Leemhuis haar aanbevelingen heeft gedaan op basis van de evaluatie van het dualisme die zij heeft uitgevoerd in 2004.

De resultaten zullen worden verwerkt in de Trendnota 'Staat van het bestuur 2008' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die in het najaar zal verschijnen.

Deel 1

- 1** Beschikt uw raad op dit moment over een **lange termijn agenda**?
1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. weet niet ☐
- 2** Was deze **lange termijn agenda** in de voorgaande jaren (2005 en/of 2006) aanwezig?
1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. weet niet ☐
- 3** Heeft uw raad in 2007 wel eens een bestuursopdracht aan het college gegeven?
[Toelichting]
 Een **bestuursopdracht** is de opdracht van uw raad aan het college en de ambtelijke organisatie tot het ontwerpen/uitvoeren van veelal nieuw beleid. In deze opdracht staat ook welk resultaat of welk product verwacht wordt.
1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. weet niet ☐
- 4** Heeft uw raad in de voorgaande jaren (2005 en/of 2006) wel eens een **bestuursopdracht** gegeven?
1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. weet niet ☐
- 5** Van welk van de volgende informatiebronnen maakt u als raadslid het meeste gebruik?
 (U kunt maximaal twee antwoorden geven)
1. Gemeentelijke informatiebronnen (bv: raadsinformatiesysteem, management- of bestuursrapportages, onderzoeken en monitors) ☐
 2. Signalen vanuit burgers, organisaties en bedrijven ☐
 3. Signalen vanuit media ☐
 4. Rekenkamerfunctie ☐
 5. Anders, namelijk ☐
 6. Weet niet ☐
- 6** Zijn er in uw gemeente expliciete afspraken tussen raad en college over de informatieverstrekking aan uw Raad (actieve informatieplicht Gemeentewet artikel 169, lid 2)?
1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. weet niet ☐
- 7** De afspraken over de actieve informatieplicht betreffen:
(Meerdere antwoorden mogelijk)
1. De frequentie en inhoud van rapportages over de uitvoering van het raads/collegeprogramma of toekomstvisie ☐
 2. Het informeren over aard en moment waarop belanghebbenden worden betrokken bij beleidsvorming, alsmede de opbrengsten daarvan ☐
 3. De wijze waarop uw raad wordt geïnformeerd over openstaande acties naar aanleiding van afspraken gemaakt met de commissie of raad ☐
 4. De hoeveelheid, wijze van verstrekking en digitalisering van informatie ☐
 5. Het regulier verstrekken van de besluitenlijsten van B&W ☐
 6. Anders, namelijk ☐
 7. Weet niet ☐

Deel 2

Informatievoorziening van de Raad

8 Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **informatievoorziening van uw raad in uw gemeente**.

	<i>mee eens</i>	<i>mee oneens</i>	<i>kan ik niet beoordelen</i>
De raad beschikt over voldoende eigen informatiebronnen	☐	☐	☐
De raad beschikt thans over meer en betere eigen informatiebronnen dan in voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
De raad gebruikt de aanwezige eigen informatiebronnen in voldoende mate	☐	☐	☐
De raad gebruikt de aanwezige eigen informatiebronnen meer dan in voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
De raad wordt voldoende actief geïnformeerd door het college	☐	☐	☐
De raad wordt voldoende actief geïnformeerd door de burgemeester	☐	☐	☐
De raad wordt meer en beter actief geïnformeerd dan in voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
De raad kan voldoende sturen op de doelen in de programmabegroting	☐	☐	☐

Effecten van het dualisme op het werk van de Raad

9 Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **effecten van het dualisme op het raadswerk in uw gemeente**.

	<i>mee eens</i>	<i>mee oneens</i>	<i>kan ik niet beoordelen</i>
Door het dualisme is de werkdruk binnen de raad toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
Door het dualisme is de motivatie binnen de raad voor het raadswerk toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
Door het dualisme is het debat in de raad verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
Door het dualisme is de doorstroming binnen de raad toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
De raad is door het dualisme de volksvertegenwoordigende rol beter gaan vervullen ten opzichte van voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
De raad is (weer) het belangrijkste lokale politieke forum	☐	☐	☐
De herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is met het dualisme versterkt	☐	☐	☐

Effecten van het dualisme op (de relatie met) het college

10 Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **effecten van het dualisme op (de relatie met) het college in uw gemeente.**

	mee eens	mee oneens	kan ik niet beoordelen
Door het dualisme is het debat tussen raad en college verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
Door het dualisme is de doorstroming binnen het college toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
De raad is door het dualisme beter in staat om het college te controleren ten opzichte van voorgaande jaren (2005 en 2006)	☐	☐	☐
Het college krijgt in onze raad voldoende ruimte voor het uitvoeren van beleid	☐	☐	☐

Effecten van het dualisme op de positie van de burgemeester

11 Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **effecten van het dualisme op de positie van de burgemeester in uw gemeente.**

	mee eens	mee oneens	kan ik niet beoordelen
De burgemeester heeft een eigen portefeuille binnen het college naast zijn wettelijke taken	☐	☐	☐
De dubbelrol van de burgemeester als voorzitter / lid van het college en voorzitter van de raad levert in onze raad onwenselijke situaties op	☐	☐	☐
De burgemeester laat zich altijd vervangen door de waarnemend raadsvoorzitter als hij / zij als portefeuillehouder deelneemt aan het debat.	☐	☐	☐
De burgemeester laat zich altijd vervangen door de waarnemend raadsvoorzitter en zit de raad nooit voor.	☐	☐	☐
Er is sprake van een goed samenspel tussen de burgemeester en de waarnemend raadsvoorzitter	☐	☐	☐
Het raadspresidium (of seniorenconvent of agendacommissie) heeft de regie over de agenda van de raad	☐	☐	☐
De burgemeester stuurt voldoende op de eenheid van het collegebeleid	☐	☐	☐
Het burgerjaarverslag is een belangrijk verantwoordingsinstrument van de burgemeester naar de burgers.	☐	☐	☐

Ondersteuning van de raad en de voorbereiding van raadsbesluiten

- 12** Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **ondersteuning van de raad en de voorbereiding van raadsbesluiten in uw gemeente.**

	mee eens	mee oneens	kan ik niet beoordelen
Het college van B&W bereidt de raadsbesluiten voor	☐	☐	☐
De raad bereidt de raadsbesluiten voor	☐	☐	☐
Voor initiatiefvoorstellen krijg ik ondersteuning van de griffie	☐	☐	☐
Voor initiatiefvoorstellen krijg ik ambtelijke ondersteuning (niet zijnde de griffie)	☐	☐	☐
De voorbereiding van raadsbesluiten in onze besluitvormingsprocedure verloopt goed	☐	☐	☐
De griffier is de onafhankelijke vraagbaak van de raadsleden	☐	☐	☐
De raad wordt voldoende ondersteund door de griffie om zijn taken uit te voeren	☐	☐	☐
De raad wordt anderszins voldoende ondersteund om zijn taken uit te voeren	☐	☐	☐
Er zijn voldoende faciliteiten voor scholing en training van raadsleden.	☐	☐	☐
Er wordt vaak gebruik gemaakt van de faciliteiten voor scholing en training	☐	☐	☐

Interbestuurlijk toezicht

- 13** Tot slot leggen wij u een aantal stellingen voor over het **interbestuurlijk toezicht** op taken die uw gemeente in medebewind uitvoert.

[Toelichting]

In de gedecentraliseerde eenheidsstaat vervullen gemeenten en provincies het overgrote deel van hun taken in medebewind. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen de bestuurslagen. Als waarborgen voor de 'eenheid' in de decentrale taakbeheerting, kent het binnenlands bestuur diverse vormen van (verticale) invloeditoefening, met name met het oog op het veilig stellen van hogere belangen. Interbestuurlijk toezicht van een hogere overheid is een onderdeel van dat stelsel van checks and balances.

Voorbeelden van taken die de gemeente in medebewind uitvoert en waarop interbestuurlijk toezicht rust zijn:

- De Wet Ruimtelijke Ordening (VROM-inspectie)
- De Wet Milieubeheer

	mee eens	mee oneens	kan ik niet beoordelen
Ik ben bekend met het interbestuurlijk toezicht	☐	☐	☐
Op veel taken waarop nu interbestuurlijk toezicht bestaat, kan goed door de raad worden gecontroleerd.	☐	☐	☐
De raad controleert al op veel taken waarop ook interbestuurlijk toezicht bestaat.	☐	☐	☐
De raad controleert meer op taken waarop ook interbestuurlijk toezicht bestaat dan voorgaande jaren (2005 en 2006).	☐	☐	☐

- 14** Namens welke politieke partij heeft u zitting in de Raad?
1. CDA ☐
 2. PVDA ☐
 3. VVD ☐
 4. SP ☐
 5. Groen Links ☐
 6. D66 ☐
 7. ChristenUnie ☐
 8. SGP ☐
 9. Leefbaren ☐
 10. Lokale partij ☐
 11. Anders nl. ☐

- 15** Heeft u tot slot nog **opmerkingen** over dit onderzoek of zijn er nog onderwerpen die niet aan de orde zijn gekomen in deze enquête?

.....

.....

De vragenlijst is afgelopen. Hartelijk dank voor uw medewerking!

De resultaten zullen worden verwerkt in de Trendnota 'Staat van het bestuur 2008' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die in het najaar zal verschijnen.

Griffiers gemeenten

Vragenlijst staat van de dualisering

Griffiers (gemeenten)

12-6-08; 14:23

Achtergrond vragenlijst

Hier vindt u de vragenlijst over uw werkzaamheden, in relatie tot het dualisme.

U zal worden gevraagd een aantal feitelijkheden aan te geven omtrent het Raadswerk (deel 1) en te reageren op enkele stellingen op het werk van de griffie (deel 2). De vragenlijst is onderdeel van een breder onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar 'de staat van de dualisering'.

Hoe vult u de vragenlijst in?

- Bij sommige vragen wordt een instructie gegeven. Leest u deze alstublieft zorgvuldig door.
- Geef bij elke vraag slechts één antwoord, tenzij anders is aangegeven.
- Deze vragenlijst bevat een beperkt aantal vragen. Bij sommige vragen krijgt u de mogelijkheid om een toelichting te geven.
- Wilt u bij uw antwoorden op de open vragen alstublieft geen ongebruikelijke afkortingen gebruiken?

Vragen of problemen bij het invullen?

- Neemt u dan contact op met Yvonne Bremer, 070-3029511.

Wat gebeurt er met de gegevens die zijn ingevuld?

De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om inzicht te krijgen in de staat van de dualisering bij gemeenten. Dit vanaf het moment dat de Commissie Leemhuis haar aanbevelingen heeft gedaan op basis van de evaluatie van het dualisme die zij heeft uitgevoerd in 2004. De resultaten van het onderzoek worden verwerkt in de Trendnota Staat van het Bestuur 2008 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze vragenlijst bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft vragen over een aantal feitelijkheden betreffende het raadswerk in het jaar 2007 zoals het aantal hoofdlijndebatten, het bestaan van een beleidsevaluatieverordening, het aantal interpellaties en gebruikmaking van het enquêterecht. Waar relevant zullen wij u vragen hoe de aantallen zich verhouden tot voorgaande jaren (meer, minder en gelijk). In de vragenlijst is rekening gehouden met de aanbevelingen van de commissie Leemhuis.

In het tweede deel stellen wij opiniërende vragen over de positie van de griffie. Dit zal gebeuren in de vorm van stellingen.

Deel 1

Raadsvergaderingen

- 1** Hoeveel besluitvormende **raadsvergaderingen** hebben er in 2007 plaatsgevonden?
1. 0 tot en met 10 keer ☐
 2. 11 tot en met 15 keer ☐
 3. meer dan 16 keer ☐
- 2** Hoe verhoudt zich dit aantal **raadsvergaderingen** tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er vinden sinds 2007 **minder** raadsvergaderingen plaats ☐
 2. Er vinden sinds 2007 **evenveel** raadsvergaderingen plaats ☐
 3. Er vinden sinds 2007 **meer** raadsvergaderingen plaats ☐

Besluitvormingsprocedure

- 3** Op welke wijze was de **besluitvormingsprocedure** in 2007 in uw gemeente ingericht?
1. Via **adviserende raadscommissies** worden raadsstukken ter behandeling aan de raad aangeboden ☐
 2. Er zijn **geen raadscommissies**, gewerkt wordt met een opiniërende raadsvergadering op een andere dag gevolgd door een besluitvormende raadsvergadering ☐
 3. Er wordt gewerkt met een **politieke carrousel** ('Almeerse' model) met een rondetafel, een opiniërende raad en een besluitvormend raad op één dag ☐
 4. Anders, namelijk ☐
- 4** Is deze **besluitvormingsprocedure** sinds eind 2004 (is het moment waarop de commissie Leemhuis met haar aanbevelingen kwam) veranderd?
1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. kan ik niet beoordelen ☐

Hoofdlijndebatten

- 5** Hoe vaak zijn in 2007 **hoofdlijndebatten** (debatten waarin raadsleden een beperkt aantal keuzemogelijkheden wordt gegeven op een bepaald onderwerp) gevoerd in de gemeenteraad?
1. Nooit ☐
 2. In enkele raadsvergaderingen ☐
 3. In ongeveer de helft van de raadsvergaderingen ☐
 4. In (bijna) alle raadsvergaderingen ☐
- 6** Hoe verhoudt dit aantal **hoofdlijndebatten** zich tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er vinden sinds 2007 **minder** hoofdlijndebatten plaats ☐
 2. Er vinden sinds 2007 **evenveel** hoofdlijndebatten plaats ☐
 3. Er vinden sinds 2007 **meer** hoofdlijndebatten plaats ☐

Interpellaties

- 7** Hoe vaak hebben in 2007 **interpellaties** plaatsgevonden in de raad?
1. Nooit _____ ☐
 2. In enkele raadsvergaderingen _____ ☐
 3. In ongeveer de helft van de raadsvergaderingen _____ ☐
 4. In (bijna) alle raadsvergaderingen _____ ☐
- 8** Hoe verhoudt dit aantal **interpellaties** zich tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er vinden sinds 2007 **minder** interpellaties plaats _____ ☐
 2. Er vinden sinds 2007 **evenveel** interpellaties plaats _____ ☐
 3. Er vinden sinds 2007 **meer** interpellaties plaats _____ ☐
- 9** Wanneer wordt een verzoek tot **interpellatie** gehonoreerd?
1. Bij steun van een absolute meerderheid van de raad _____ ☐
 2. Bij steun boven een andere drempelwaarde _____ ☐
 3. Altijd _____ ☐
 4. Weet niet _____ ☐

Enquêterecht

- 10** Hoe vaak is in 2007 gebruik gemaakt van het **enquêterecht**?
1. Nooit _____ ☐
 2. Eén keer _____ ☐
 3. Meerdere keren _____ ☐
- 11** Hoe verhoudt dit aantal zich tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er wordt sinds 2007 **minder** gebruik gemaakt van het enquêterecht _____ ☐
 2. Er wordt sinds 2007 **evenveel** gebruik gemaakt van het enquêterecht _____ ☐
 3. Er wordt sinds 2007 **meer** gebruik gemaakt van het enquêterecht _____ ☐

Initiatiefvoorstellen

- 12** Hoe vaak hebben in 2007 **collegefracties** **initiatiefvoorstellen** voorgelegd aan de raad?
1. Nooit _____ ☐
 2. In enkele raadsvergaderingen _____ ☐
 3. In ongeveer de helft van de raadsvergaderingen _____ ☐
 4. In (bijna) alle raadsvergaderingen _____ ☐
- 13** Hoe verhoudt dit aantal zich tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** initiatiefvoorstellen door collegefracties ingediend _____ ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** initiatiefvoorstellen door collegefracties ingediend _____ ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** initiatiefvoorstellen door collegefracties ingediend _____ ☐
- 14** → Niet bevragen indien vraag 12 = nooit
Op welke van onderstaande zaken hebben deze **initiatiefvoorstellen van collegefracties** betrekking gehad? (meerdere antwoorden mogelijk)
1. Werkwijze van de raad _____ ☐
 2. Beleidsonderwerpen in het ruimtelijk-fysieke domein _____ ☐
 3. Beleidsonderwerpen het sociale domein (bv Wmo, WWB) _____ ☐
 4. Beleidsonderwerpen in het economische domein _____ ☐
 5. Beleidsonderwerpen in het veiligheidsdomein _____ ☐
 6. Anders, namelijk _____ ☐

- 15** → Niet bevrage indien vraag 12 = nooit
Hoe vaak zijn in 2007 deze **initiatiefvoorstellen van collegefracties** aangenomen door de raad / overgenomen door het college?
1. Nooit ☐
 2. In enkele gevallen ☐
 3. In ongeveer de helft van de gevallen ☐
 4. In meer dan de helft van de gevallen ☐
 5. Altijd ☐
- 16** Hoe verhoudt dit aantal zich tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** initiatiefvoorstellen van collegefracties overgenomen ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** initiatiefvoorstellen van collegefracties overgenomen ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** initiatiefvoorstellen van collegefracties overgenomen ☐
- 17** Hoe vaak hebben in 2007 **oppositiefracties initiatiefvoorstellen** voorgelegd aan de raad?
1. Nooit ☐
 2. In enkele raadsvergaderingen ☐
 3. In ongeveer de helft van de raadsvergaderingen ☐
 4. In (bijna) alle raadsvergaderingen ☐
- 18** Hoe verhoudt dit aantal zich tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** initiatiefvoorstellen door oppositiefracties ingediend ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** initiatiefvoorstellen door oppositiefracties ingediend ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** initiatiefvoorstellen door oppositiefracties ingediend ☐
- 19** → Niet bevrage indien vraag 17 = nooit
Op welke van onderstaande zaken hebben deze **initiatiefvoorstellen van oppositiefracties** betrekking gehad?
1. Werkwijze van de raad ☐
 2. Beleidsonderwerpen in het ruimtelijk-fysieke domein ☐
 3. Beleidsonderwerpen het sociale domein (bv Wmo, WWB) ☐
 4. Beleidsonderwerpen in het economische domein ☐
 5. Beleidsonderwerpen in het veiligheidsdomein ☐
 6. Anders, namelijk ☐
- 20** → Niet bevrage indien vraag 17 = nooit
Hoe vaak zijn in 2007 deze **initiatiefvoorstellen van oppositiefracties** aangenomen door de raad / overgenomen door het college?
1. Nooit ☐
 2. In enkele gevallen ☐
 3. In ongeveer de helft van de gevallen ☐
 4. In meer dan de helft van de gevallen ☐
 5. Altijd ☐
- 21** Hoe verhoudt dit aantal zich tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** initiatiefvoorstellen van oppositiefracties overgenomen ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** initiatiefvoorstellen van oppositiefracties overgenomen ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** initiatiefvoorstellen van oppositiefracties overgenomen ☐
- Amendering**
- 22** Hoe vaak zijn in 2007 collegevoorstellen door de raad ingrijpend **geamendeerd**?
1. Nooit ☐
 2. In enkele raadsvergaderingen tenminste één voorstel ☐
 3. In ongeveer de helft van de raadsvergaderingen tenminste één voorstel ☐
 4. In (bijna) alle raadsvergaderingen tenminste één voorstel ☐

- 23** Hoe verhoudt dit aantal zich tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** collegevoorstellen geamendeerd ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** collegevoorstellen geamendeerd ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** collegevoorstellen geamendeerd ☐

Verwerping collegevoorstellen

- 24** Hoe vaak zijn in 2007 collegevoorstellen door de raad verworpen?
1. Nooit ☐
 2. Maximaal 2 keer per jaar ☐
 3. In ongeveer de helft van de raadsvergaderingen tenminste één voorstel ☐
 4. In (bijna) alle raadsvergaderingen tenminste één voorstel ☐

- 25** Hoe verhoudt dit aantal zich tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** collegevoorstellen geamendeerd ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** collegevoorstellen geamendeerd ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** collegevoorstellen geamendeerd ☐

Beleidsvaluatieverordening

- 26** Is er in uw gemeente een beleidsvaluatieverordening (conform Gemeentewet artikel 213 a) van kracht?
1. ja ☐
 2. nee ☐

Deel 2

- 27** Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **positie van de griffie** in uw gemeente.

	<i>mee eens</i>	<i>mee oneens</i>	<i>kan ik niet beoordelen</i>
De werkzaamheden van de griffie zijn sinds 2005 toegenomen.	☐	☐	☐
De taakopvatting van de griffie is sinds 2005 ingrijpend veranderd.	☐	☐	☐
Het belang van de griffie binnen de organisatie is sinds 2005 toegenomen.	☐	☐	☐
De machtspositie van de griffie binnen de organisatie is sinds 2005 toegenomen.	☐	☐	☐
De griffie heeft een sleutelfunctie in het welslagen van de dualisering in mijn gemeente	☐	☐	☐
De griffie wijst raadsleden nadrukkelijk op de mogelijkheden die zij hebben binnen het duale bestel	☐	☐	☐

28 Een griffier kan op verschillende manieren invulling geven aan zijn/haar functie. Hieronder staan vier dimensies. Kunt u per dimensie aangeven waar u zichzelf plaatst in uw huidige functioneren richting raad en raadsleden?

De griffie functioneert tegenwoordig als *Voortrekker* (die vernieuwing van het lokaal bestuur actief initieert en stimuleert) of meer als *Uitvoerder* (die in opdracht van de raad de gewenste vernieuwingen vorm geeft)

Voortrekker 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Uitvoerder

De griffie functioneert tegenwoordig als *Doener* (die pragmatisch streeft zaken voor elkaar te krijgen) of meer als *Denker* (die met een visie streeft naar nieuwe ideeën)

Doener 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Denker

De griffie functioneert tegenwoordig als *Verbinder* (die samenwerking tot stand brengt en tegenstellingen wil overbruggen) of meer als *Polarisator* (die het debat en tegenstellingen stimuleert)

Verbinder 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Polarisator

De griffie functioneert tegenwoordig als *Proces-coach* (die ondersteunt op het gebied van regels en procedures) of meer als *Inhoud-coach* (die ondersteunt op het gebied van beleidsinhoud)

Proces-coach 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Inhoud-coach

29 Heeft u tot slot nog **opmerkingen** over dit onderzoek of zijn er nog onderwerpen die niet aan de orde zijn gekomen in deze enquête?

.....

.....

.....

De vragenlijst is afgelopen. Hartelijk dank voor uw medewerking!

De resultaten zullen worden verwerkt in de Trendnota 'Staat van het bestuur 2008' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die in het najaar zal verschijnen.

Statenleden

Vragenlijst Staat van de Dualisering

Statenleden (provincie)

26024/445106/82

Achtergrond vragenlijst

Hier vindt u de vragenlijst over het Statenwerk, in relatie tot het dualisme.

De vragenlijst is onderdeel van een breder onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar 'de Staat van de dualisering'.

Deze vragenlijst bestaat uit een beperkt aantal vragen die betrekking hebben op feiten betreffende het jaar 2007. Bij de meeste vragen echter zal het accent liggen op meningsvorming: oordelen over de ontwikkeling van het duale stelsel in de achterliggende jaren en de kwalificatie van de bestaande situatie.

Het invullen van de vragenlijst kost u maximaal 10 minuten.

Hoe vult u de vragenlijst in?

- Bij sommige vragen wordt een instructie gegeven. Leest u deze alstublieft zorgvuldig door.
- Geef bij elke vraag slechts één antwoord, tenzij anders is aangegeven.
- Deze vragenlijst bevat een beperkt aantal vragen. Bij sommige vragen krijgt u de mogelijkheid om een toelichting te geven.
- Wilt u bij uw antwoorden op de open vragen alstublieft geen ongebruikelijke afkortingen gebruiken?

Vragen of problemen bij het invullen?

- Neemt u dan contact op met Yvonne Bremer, 070-3029511.

Wat gebeurt er met de gegevens die zijn ingevuld?

De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om inzicht te krijgen in de staat van de dualisering bij provincies. Dit vanaf het moment dat de Commissie Hermans haar aanbevelingen heeft gedaan op basis van de evaluatie van het dualisme die zij heeft uitgevoerd in 2005. De resultaten van het onderzoek worden verwerkt in de Trendnota Staat van het Bestuur 2008 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze vragenlijst bestaat uit een beperkt aantal vragen die betrekking hebben op feiten betreffende het jaar 2007. Bij de meeste vragen echter zal het accent liggen op meningsvorming; oordelen over de ontwikkeling van het duale stelsel in de achterliggende jaren en de kwalificatie van de bestaande situatie.

Deel 1

1. Beschikken uw Staten op dit moment over een **lange termijn agenda**?
 1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. weet niet ☐
2. Was deze **lange termijn agenda** in de voorgaande jaren (2005 en 2006) aanwezig?
 1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. weet niet ☐
3. Hebben uw Staten in 2007 wel eens een bestuursopdracht aan GS gegeven?
[Toelichting] Een bestuursopdracht is de opdracht van de Staten aan GS en de ambtelijke organisatie tot het ontwerpen/uitvoeren van veelal nieuw beleid. In deze opdracht staat ook welk resultaat of welk product verwacht wordt. [Einde toelichting]
 1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. weet niet ☐
4. Hebben uw Staten in de voorgaande jaren (2005 en 2006) wel eens een **bestuursopdracht** gegeven?
 1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. weet niet ☐
5. Van welk van de volgende informatiebronnen maakt u als Statenlid het meeste gebruik?
(U kunt maximaal twee antwoorden geven)
 1. Provinciale informatiebronnen (bv: stateninformatiesysteem, management- of bestuursrapportages, onderzoeken en monitors) ☐
 2. Signalen vanuit burgers, organisaties en bedrijven ☐
 3. Signalen vanuit media ☐
 4. Rekenkamerfunctie ☐
 5. Anders, namelijk ☐
 6. Weet niet ☐
6. Zijn er in uw provincie expliciete afspraken tussen Staten en GS over de informatieverstrekking aan de Staten (actieve informatieplicht Provinciewet artikel 167, lid 2)?
 1. ja ☐
 2. nee ☐
 3. weet niet ☐
7. De **afspraken over de actieve informatieplicht** betreffen:
(Meerdere antwoorden mogelijk)
 1. De frequentie en inhoud van rapportages over de uitvoering van het Staten/bestuursprogramma ☐
 2. Het informeren over aard en moment waarop belanghebbenden worden betrokken bij beleidsvorming, alsmede de opbrengsten daarvan ☐
 3. De wijze waarop uw Staten worden geïnformeerd over openstaande acties naar aanleiding van afspraken gemaakt met de commissie of uw Staten ☐
 4. De hoeveelheid, wijze van verstrekking en digitalisering van informatie ☐
 5. Het regulier verstrekken van de besluitenlijsten van GS ☐
 6. Anders, namelijk ☐
 7. Weet niet ☐

Deel 2

Informatievoorziening van uw Staten

8 Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **informatievoorziening van de Staten in uw provincie**.

	<i>mee eens</i>	<i>mee oneens</i>	<i>kan ik niet beoordelen</i>
De Staten beschikken over voldoende eigen informatiebronnen	☐	☐	☐
De Staten beschikken thans over meer en betere eigen informatiebronnen dan vorig jaar (2006)	☐	☐	☐
De Staten gebruiken de aanwezige eigen informatiebronnen in voldoende mate	☐	☐	☐
De Staten gebruiken de aanwezige eigen informatiebronnen meer dan vorig jaar (2006)	☐	☐	☐
De Staten worden voldoende actief geïnformeerd door Gedeputeerde Staten	☐	☐	☐
De Staten worden voldoende actief geïnformeerd door de Commissaris der Koningin	☐	☐	☐
De Staten worden meer en beter actief geïnformeerd dan vorig jaar (2006)	☐	☐	☐
De Staten kunnen voldoende sturen op de doelen in de programmabegroting	☐	☐	☐

Effecten van het dualisme op het werk van de Staten

9 Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **effecten van het dualisme op het werk van de Staten in uw provincie**.

	<i>mee eens</i>	<i>mee oneens</i>	<i>kan ik niet beoordelen</i>
Door het dualisme is de werkdruk binnen de Staten toegenomen ten opzichte van vorig jaar (2006)	☐	☐	☐
Door het dualisme is de motivatie binnen de Staten voor het Statenwerk toegenomen ten opzichte van vorig jaar (2006)	☐	☐	☐
Door het dualisme is het debat in de Staten verbeterd ten opzichte van vorig jaar (2006)	☐	☐	☐
Door het dualisme is de doorstroming binnen de Staten toegenomen ten opzichte van vorig jaar (2006)	☐	☐	☐
De Staten zijn door het dualisme de volksvertegenwoordigende rol beter gaan vervullen ten opzichte van vorig jaar (2006)	☐	☐	☐
De Staten zijn (weer) het belangrijkste provinciale politieke forum	☐	☐	☐
De herkenbaarheid van het provinciale bestuur voor de burger is met het dualisme versterkt	☐	☐	☐

Effecten van het dualisme op (de relatie met) Gedeputeerde Staten

10 Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **effecten van het dualisme op (de relatie met) Gedeputeerde Staten in uw provincie.**

	mee eens	mee oneens	kan ik niet beoordelen
Gedeputeerde Staten krijgen in onze Staten voldoende ruimte voor het uitvoeren van beleid	☐	☐	☐
Door het dualisme is de doorstroming binnen Gedeputeerde Staten toegenomen ten opzichte van vorig jaar(2006)	☐	☐	☐
De Staten zijn door het dualisme beter in staat om Gedeputeerde Staten te controleren ten opzichte van vorig jaar(2006)	☐	☐	☐
Door het dualisme is het debat tussen Staten en GS verbeterd ten opzichte van vorig jaar(2006)	☐	☐	☐

Effecten van het dualisme op de positie van de Commissaris der Koningin

11 Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **effecten van het dualisme op de positie van de Commissaris der Koningin in uw provincie.**

	mee eens	mee oneens	kan ik niet beoordelen
De Commissaris der Koningin heeft een eigen portefeuille binnen Gedeputeerde Staten naast zijn wettelijke taken	☐	☐	☐
De dubbelrol van de Commissaris der Koningin als voorzitter /lid van Gedeputeerde Staten en voorzitter van de Staten levert in onze Staten onwenselijke situaties op	☐	☐	☐
De Commissaris der Koningin laat zich altijd vervangen door de waarnemend Statenvoorzitter als hij / zij als portefeuillehouder deelneemt aan het debat	☐	☐	☐
De Commissaris der Koningin laat zich altijd vervangen door de waarnemend Statenvoorzitter en zit de Staten nooit voor	☐	☐	☐
Er is sprake van een goed samenspel tussen de Commissaris der Koningin en de waarnemend Statenvoorzitter	☐	☐	☐
Het presidium (of seniorenconvent of agendacommissie) heeft de regie over de agenda van de Staten	☐	☐	☐
De Commissaris der Koningin stuurt voldoende op de eenheid van het GS-beleid	☐	☐	☐
Het burgerjaarverslag is een belangrijk verantwoordingsinstrument van de Commissaris der Koningin naar de burgers	☐	☐	☐

Ondersteuning van de Staten en de voorbereiding van Statenbesluiten

- 12** Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **ondersteuning van uw Staten en de voorbereiding van Statenbesluiten in uw provincie**.

	mee eens	mee oneens	kan ik niet beoordelen
Gedeputeerde Staten bereiden de Statenbesluiten voor	☐	☐	☐
De Provinciale Staten bereiden de Statenbesluiten voor	☐	☐	☐
Voor initiatiefvoorstellen krijg ik ondersteuning van de griffie	☐	☐	☐
Voor initiatiefvoorstellen krijg ik ambtelijke ondersteuning (niet zijnde de griffie)	☐	☐	☐
De voorbereiding van Statenbesluiten in onze besluitvormingsprocedure verloopt goed	☐	☐	☐
De griffier is de onafhankelijke vraagbaak van de Statenleden	☐	☐	☐
De Staten worden voldoende ondersteund door de griffie om zijn taken uit te voeren	☐	☐	☐
De Staten worden anderszins voldoende ondersteund om zijn taken uit te voeren	☐	☐	☐
Er zijn voldoende faciliteiten voor scholing en training van Statenleden.	☐	☐	☐
Er wordt vaak gebruik gemaakt van de faciliteiten voor scholing en training	☐	☐	☐

Interbestuurlijk toezicht

- 13** Tot slot leggen wij u een aantal stellingen voor over het **interbestuurlijk toezicht** op taken die uw provincie in medebewind uitvoert.

[Toelichting] In de gedecentraliseerde eenheidsstaat vervullen provincies het overgrote deel van hun taken in medebewind. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen de bestuurslagen. Als waarborgen voor de 'eenheid' in de decentrale taakbeheerting, kent het binnenlands bestuur diverse vormen van (verticale) invloeduitoefening, met name met het oog op het veilig stellen van hogere belangen. Interbestuurlijk toezicht van een hogere overheid is een onderdeel van dat stelsel van checks and balances. [Einde toelichting]

	mee eens	mee oneens	kan ik niet beoordelen
Ik ben bekend met het interbestuurlijk toezicht	☐	☐	☐
Op veel taken waarop nu interbestuurlijk toezicht bestaat, kan goed door de Staten worden gecontroleerd.	☐	☐	☐
De Staten controleren al op veel taken waarop ook interbestuurlijk toezicht bestaat.	☐	☐	☐
De Staten controleren meer op taken waarop ook interbestuurlijk toezicht bestaat dan vorig jaar (2006)	☐	☐	☐

- 14** Namens welke politieke partij heeft u zitting in de Raad?

1. CDA ☐
2. PVDA ☐
3. VVD ☐
4. SP ☐
5. Groen Links ☐
6. D66 ☐
7. ChristenUnie ☐
8. SGP ☐
9. Leefbaren ☐
10. Anders nl. ☐

15 Heeft u tot slot nog **opmerkingen** over dit onderzoek of zijn er nog onderwerpen die niet aan de orde zijn gekomen in deze enquête?

De vragenlijst is afgelopen. Hartelijk dank voor uw medewerking!

De resultaten zullen worden verwerkt in de Trendnota 'Staat van het bestuur 2008' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die in het najaar zal verschijnen.

Griffiers provincies

Vragenlijst staat van de dualisering

Griffiers (provincies)

26024/44510687

Achtergrond vragenlijst

Hier vindt u de vragenlijst over uw werkzaamheden, in relatie tot het dualisme. U zal worden gevraagd een aantal feitelijkheden omtrent het Statenwerk aan te geven (deel 1) en te reageren op enkele stellingen op het werk van de griffie (deel 2). De vragenlijst is onderdeel van een breder onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar 'de staat van de dualisering'.

Hoe vult u de vragenlijst in?

- Bij sommige vragen wordt een instructie gegeven. Leest u deze alstublieft zorgvuldig door.
- Geef bij elke vraag slechts één antwoord, tenzij anders is aangegeven.
- Deze vragenlijst bevat een beperkt aantal vragen. Bij sommige vragen krijgt u de mogelijkheid om een toelichting te geven.
- Wilt u bij uw antwoorden op de open vragen alstublieft geen ongebruikelijke afkortingen gebruiken?

Vragen of problemen bij het invullen?

- Neemt u dan contact op met Yvonne Bremer, 070-3029511.

Wat gebeurt er met de gegevens die zijn ingevuld?

De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om inzicht te krijgen in de staat van de dualisering bij gemeenten. Dit vanaf het moment dat de Commissie Hermans haar aanbevelingen heeft gedaan op basis van de evaluatie van het dualisme die zij heeft uitgevoerd in 2005. De resultaten van het onderzoek worden verwerkt in de Trendnota Staat van het Bestuur 2008 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze vragenlijst bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft vragen over een aantal feitelijkheden betreffende het Statenwerk in het jaar 2007 zoals het aantal hoofdlijndebatten, het bestaan van een beleidsevaluatieverordening, het aantal interpellaties en gebruikmaking van het enquêterecht. Waar relevant zullen wij u vragen hoe de aantallen zich verhouden tot voorgaande jaren (meer, minder en gelijk). In de vragenlijst is rekening gehouden met de aanbevelingen van de commissie Hermans.

In het tweede deel stellen wij opiniërende vragen over de positie van de griffie. Dit zal gebeuren in de vorm van stellingen.

Deel 1

Statenvergaderingen

- 1** Hoeveel besluitvormende **Statenvergaderingen** hebben er in 2007 plaatsgevonden?
1. 0 tot en met 10 keer ☐
 2. 11 tot en met 15 keer ☐
 3. meer dan 16 keer ☐

- 2** Hoe verhoudt zich dit aantal **Statenvergaderingen** tot vorig jaar (2006)?
1. Er vinden sinds 2007 **minder** Statenvergaderingen plaats ☐
 2. Er vinden sinds 2007 **evenveel** Statenvergaderingen plaats ☐
 3. Er vinden sinds 2007 **meer** Statenvergaderingen plaats ☐

Besluitvormingsprocedure

- 3** Op welke wijze is de **besluitvormingsprocedure** in 2007 in uw provincie ingericht?
1. Via **adviserende commissies** worden raadsstukken ter behandeling aan de Staten aangeboden ☐
 2. Er zijn **geen commissies**, gewerkt wordt met een opiniërende Statenvergadering op een andere dag gevolgd door een besluitvormende Statenvergadering ☐
 3. Er wordt gewerkt met een **politieke carrousel** met een rondetafel, een opiniërende Staten en een besluitvormende Staten op één dag ☐
 4. Anders, namelijk ☐
- 4** Is deze **besluitvormingsprocedure** sinds eind 2004 (is het moment waarop de commissie Hermans met haar aanbevelingen kwam) veranderd?
1. ja ☐
 2. nee ☐

Hoofdlijndebatten

- 5** Hoe vaak zijn in 2007 hoofdlijndebatten (debatten waarin Statenleden een beperkt aantal keuzemogelijkheden wordt gegeven op een bepaald onderwerp) gevoerd in uw Staten?
1. Nooit ☐
 2. In enkele Statenvergaderingen ☐
 3. In ongeveer de helft van de Statenvergaderingen ☐
 4. In (bijna) alle Statenvergaderingen ☐
- 6** Hoe verhoudt dit aantal **hoofdlijndebatten** zich tot vorig jaar (2006)?
1. Er vinden sinds 2007 **minder** hoofdlijndebatten plaats ☐
 2. Er vinden sinds 2007 **evenveel** hoofdlijndebatten plaats ☐
 3. Er vinden sinds 2007 **meer** hoofdlijndebatten plaats ☐

Interpellaties

- 7** Hoe vaak hebben in 2007 **interpellaties** plaatsgevonden in uw Staten?
1. Nooit _____ ☐
 2. In enkele Statenvergaderingen _____ ☐
 3. In ongeveer de helft van de Statenvergaderingen _____ ☐
 4. In (bijna) alle Statenvergaderingen _____ ☐

- 8** Hoe verhoudt dit aantal **interpellaties** zich tot vorig jaar (2006)?
1. Er vinden sinds 2007 **minder** interpellaties plaats _____ ☐
 2. Er vinden sinds 2007 **evenveel** interpellaties plaats _____ ☐
 3. Er vinden sinds 2007 **meer** interpellaties plaats _____ ☐

- 9** Wanneer wordt een verzoek tot **interpellatie** gehonoreerd?
1. Bij steun van een absolute meerderheid van uw Staten _____ ☐
 2. Bij steun boven een andere drempelwaarde _____ ☐

Enquêterecht

- 10** Hoe vaak is in 2007 gebruik gemaakt van het **enquêterecht**?
1. Nooit _____ ☐
 2. Eén keer _____ ☐
 3. Meerdere keren _____ ☐

- 11** Hoe verhoudt dit aantal zich tot voorgaande jaren (2005 en 2006)?
1. Er wordt sinds 2007 **minder** gebruik gemaakt van het enquêterecht _____ ☐
 2. Er wordt sinds 2007 **evenveel** gebruik gemaakt van het enquêterecht _____ ☐
 3. Er wordt sinds 2007 **meer** gebruik gemaakt van het enquêterecht _____ ☐

Initiatiefvoorstellen

- 12** Hoe vaak hebben in 2007 **collegefracties initiatiefvoorstellen** voorgelegd aan uw Staten?
1. Nooit _____ ☐
 2. In enkele Statenvergaderingen _____ ☐
 3. In ongeveer de helft van de Statenvergaderingen _____ ☐
 4. In (bijna) alle Statenvergaderingen _____ ☐

- 13** Hoe verhoudt dit aantal zich tot vorig jaar (2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** initiatiefvoorstellen door collegefracties ingediend _____ ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** initiatiefvoorstellen door collegefracties ingediend _____ ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** initiatiefvoorstellen door collegefracties ingediend _____ ☐

- 14** → Niet bevragen indien vraag 12 = nooit
- Op welke van onderstaande zaken hebben de **initiatiefvoorstellen van collegefracties** in 2007 betrekking gehad? (meerdere antwoorden mogelijk)
1. Werkwijze van de Staten _____ ☐
 2. Beleidsonderwerpen in het ruimtelijk-fysieke domein _____ ☐
 3. Beleidsonderwerpen het sociale domein (bv Jeugdzorg) _____ ☐
 4. Beleidsonderwerpen in het economische domein _____ ☐
 5. Beleidsonderwerpen in het verkeer- en vervoersdomein _____ ☐
 6. anders, namelijk _____ ☐

- 15** → Niet bevrage indien vraag 12 = nooit
Hoe vaak zijn in 2007 deze **initiatiefvoorstellen van collegefracties** aangenomen door uw Staten / overgenomen door Gedeputeerde Staten?
1. Nooit ☐
 2. In enkele gevallen ☐
 3. In ongeveer de helft van de gevallen ☐
 4. In meer dan de helft van de gevallen ☐
 5. Altijd ☐
- 16** Hoe verhoudt dit aantal zich tot vorig jaar (2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** initiatiefvoorstellen van collegefracties overgenomen ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** initiatiefvoorstellen van collegefracties overgenomen ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** initiatiefvoorstellen van collegefracties overgenomen ☐
- 17** Hoe vaak hebben in 2007 **oppositiefracties** **initiatiefvoorstellen** voorgelegd aan uw Staten?
1. Nooit ☐
 2. In enkele Statenvergaderingen ☐
 3. In ongeveer de helft van de Statenvergaderingen ☐
 4. In (bijna) alle Statenvergaderingen ☐
- 18** Hoe verhoudt dit aantal zich tot vorig jaar (2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** initiatiefvoorstellen door oppositiefracties ingediend ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** initiatiefvoorstellen door oppositiefracties ingediend ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** initiatiefvoorstellen door oppositiefracties ingediend ☐
- 19** → Niet bevrage indien vraag 17 = nooit
Op welke van onderstaande zaken hebben de **initiatiefvoorstellen van oppositiefracties** in 2007 betrekking gehad?
1. Werkwijze van de Staten ☐
 2. Beleidsonderwerpen in het ruimtelijk-fysieke domein ☐
 3. Beleidsonderwerpen in het sociale domein (bv Jeugdzorg) ☐
 4. Beleidsonderwerpen in het economische domein ☐
 5. Beleidsonderwerpen in het verkeer- en vervoersdomein ☐
 6. anders, namelijk ☐
- 20** → Niet bevrage indien vraag 17 = nooit
Hoe vaak zijn in 2007 deze **initiatiefvoorstellen van oppositiefracties** aangenomen door uw Staten / overgenomen door Gedeputeerde Staten?
1. Nooit ☐
 2. In enkele gevallen ☐
 3. In ongeveer de helft van de gevallen ☐
 4. In meer dan de helft van de gevallen ☐
 5. Altijd ☐
- 21** Hoe verhoudt dit aantal zich tot vorig jaar (2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** initiatiefvoorstellen van oppositiefracties overgenomen ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** initiatiefvoorstellen van oppositiefracties overgenomen ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** initiatiefvoorstellen van oppositiefracties overgenomen ☐
- Amendering**
- 22** Hoe vaak zijn in 2007 voorstellen van GS door uw Staten ingrijpend **geamendeerd**?
1. Nooit ☐
 2. In enkele Statenvergaderingen tenminste één voorstel ☐
 3. In ongeveer de helft van de Statenvergaderingen tenminste één voorstel ☐
 4. In (bijna) alle Statenvergaderingen tenminste één voorstel ☐

- 23** Hoe verhoudt dit aantal zich tot vorig jaar (2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** GS-voorstellen geamendeerd ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** GS-voorstellen geamendeerd ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** GS-voorstellen geamendeerd ☐

Verwerping collegevoorstellen

- 24** Hoe vaak zijn in 2007 voorstellen van GS door uw Staten verworpen?
1. Nooit ☐
 2. Maximaal 2 keer per jaar ☐
 3. In ongeveer de helft van de Statenvergaderingen tenminste één voorstel ☐
 4. In (bijna) alle Statenvergaderingen tenminste één voorstel ☐

- 25** Hoe verhoudt dit aantal zich tot vorig jaar (2006)?
1. Er worden sinds 2007 **minder** GS-voorstellen geamendeerd ☐
 2. Er worden sinds 2007 **evenveel** GS-voorstellen geamendeerd ☐
 3. Er worden sinds 2007 **meer** GS-voorstellen geamendeerd ☐

Beleidsvaluatieverordening

- 26** Is er in uw provincie een beleidsvaluatieverordening van kracht?
1. ja ☐
 2. nee ☐

Deel 2

- 27** Wij leggen u nu een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de **positie van de griffie** in uw provincie.

	<i>mee eens</i>	<i>mee oneens</i>	<i>kan ik niet beoordelen</i>
De werkzaamheden van de griffie zijn sinds 2005 toegenomen.	☐	☐	☐
De taakopvatting van de griffie is sinds 2005 ingrijpend veranderd.	☐	☐	☐
Het belang van de griffie binnen de organisatie is sinds 2005 toegenomen.	☐	☐	☐
De machtspositie van de griffie binnen de organisatie is sinds 2005 toegenomen.	☐	☐	☐
De griffie heeft een sleutelfunctie in het welslagen van de dualisering in mijn provincie	☐	☐	☐
De griffie wijst Statenleden nadrukkelijk op de mogelijkheden die zij hebben binnen het duale bestel	☐	☐	☐

28 Een griffier kan op verschillende manieren invulling geven aan zijn/haar functie. Hieronder staan vier dimensies. Kunt u per dimensie aangeven waar u zichzelf plaatst in uw huidige functioneren richting Staten en Statenleden?

De griffie functioneert tegenwoordig als *Voortrekker* (die vernieuwing van het provinciaal bestuur actief initieert en stimuleert) of meer als *Uitvoerder* (die in opdracht van de Staten de gewenste vernieuwingen vorm geeft)

Voortrekker 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Uitvoerder

De griffie functioneert tegenwoordig als *Doener* (die pragmatisch streeft zaken voor elkaar te krijgen) of meer als *Denker* (die met een visie streeft naar nieuwe ideeën)

Doener 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Denker

De griffie functioneert tegenwoordig als *Verbinder* (die samenwerking tot stand brengt en tegenstellingen wil overbruggen) of meer als *Polarisator* (die het debat en tegenstellingen stimuleert)

Verbinder 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Polarisator

De griffie functioneert tegenwoordig als *Proces-coach* (die ondersteunt op het gebied van regels en procedures) of meer als *Inhoud-coach* (die ondersteunt op het gebied van beleidsinhoud)

Proces-coach 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Inhoud-coach

29 Heeft u tot slot nog **opmerkingen** over dit onderzoek of zijn er nog onderwerpen die niet aan de orde zijn gekomen in deze enquête?

.....

.....

.....

De vragenlijst is afgelopen. Hartelijk dank voor uw medewerking!

De resultaten zullen worden verwerkt in de Trendnota 'Staat van het bestuur 2008' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die in het najaar zal verschijnen.

BIJLAGE 4: TABELLENRAPPORT WEBENQUÊTE

Besluitvormende raadsvergaderingen 2007

	0 t/m 10 keer	11 t/m 15 keer	meer dan 16 keer
0 - 25.000 inwoners	46	43	11
25.000 - 50.000 inwoners	33	56	11
50.000 - 100.000 inwoners	24	59	18
100.000 + inwoners	11	47	42

Inrichting besluitvormingsprocedure

	Via adviserende raadscommissies	Via opiniërende raadsvergadering	Via een politieke carrousel
0 - 25.000 inwoners	59	11	4
25.000 - 50.000 inwoners	64	9	6
50.000 - 100.000 inwoners	71	6	24
100.000 + inwoners	53	16	32

Veranderingen sinds 2004

	Ja	Nee	Kan ik niet beoordelen
0 - 25.000 inwoners	41	58	1
25.000 - 50.000 inwoners	51	44	6
50.000 - 100.000 inwoners	29	71	
100.000 + inwoners	47	47	5

Frequentie hoofdlijndebatten 2007

	Nooit	In enkele raadsvergaderingen	In ongeveer de helft van de raadsvergaderingen	In (bijna) alle raadsvergaderingen
0 - 25.000 inwoners	24	67	4	5
25.000 - 50.000 inwoners	29	62	7	2
50.000 - 100.000 inwoners	29	59	12	
100.000 + inwoners	21	63	5	5

Lange termijn agenda

0 - 25.000 inwoners	58
25.000 - 50.000 inwoners	65
50.000 - 100.000 inwoners	67
100.000 + inwoners	72

Afspraken informatievoorziening

	Frequentie en inhoud uitvoering programma	Aard en moment waarop belanghebbenden worden betrokken	Informatie openstaande acties	Hoeveelheid, wijze van verstrekking informatie	Regulier verstrekken van de besluitenlijsten
0 - 25.000 inwoners	57	47	63	18	79
25.000 - 50.000 inwoners	65	45	68	23	81
50.000 - 100.000 inwoners	64	42	62	20	72
100.000 + inwoners	71	55	67	25	78

Eigen informatiebronnen

	Raad beschikt over voldoende infobronnen	Raad beschikt over meer en betere eigen bronnen	Raad gebruikt eigen info in voldoende mate	Raad gebruikt eigen bronnen meer dan in 2005/2006	Raad wordt voldoende geïnfor-meerd door college	Raad wordt voldoende geïnformeerd door burgemeester	Raad wordt meer en beter geïnformeerd dan in 2005/2006	Raad kan voldoende sturen op doelen in programma-begroting
0-25.000	58	38	59	37	54	70	40	55
25.000-50.000	60	42	57	38	66	70	41	56
50.000-100.000	64	47	53	43	56	60	45	57
100.000+	67	43	63	42	65	59	46	57

Interbestuurlijk toezicht

	Ik ben bekend met interbestuurlijk toezicht	Op taken waar nu interbestuurlijk toezicht bestaat, kan goed door de Raad worden gecontroleerd	De Raad controleert al op veel taken waarop ook interbestuurlijk toezicht bestaat	De raad controleert meer op taken waarop ook interbestuurlijk toezicht op staat dan 2005-2006
0-25.000	51	38	39	21
25.000-50.000	55	29	34	19
50.000-100.000	61	39	45	24
100.000+	53	26	37	20

Interpellaties 2007

	Nooit	In enkele raadsvergaderingen	In ongeveer de helft van de raadsvergaderingen	In (bijna) alle raadsvergaderingen
0 - 25.000 inwoners	68	30	1	
25.000 - 50.000 inwoners	66	31		4
50.000 - 100.000 inwoners	53	41		6
100.000 + inwoners	42	42	11	5

Frequentie collegefracties initiatiefvoorstellen

	Nooit	In enkele raadsvergaderingen	In ongeveer de helft van de raadsvergaderingen	In (bijna) alle raadsvergaderingen
0 - 25.000 inwoners	36	62	1	1
25.000 - 50.000 inwoners	35	64		
50.000 - 100.000 inwoners	18	82		
100.000 + inwoners	11	79	5	

Frequentie oppositiefracties initiatiefvoorstellen

	Nooit	In enkele raadsvergaderingen	In ongeveer de helft van de raadsvergaderingen	In (bijna) alle raadsvergaderingen
0 - 25.000 inwoners	49	50		1
25.000 - 50.000 inwoners	42	56		
50.000 - 100.000 inwoners	24	77		
100.000 + inwoners	16	74	5	

Ondersteuning raad en voorbereiding raadsbesluiten

	College van B&W bereidt raadsbesluiten voor	Raad bereidt raads-voorstellen voor	Voor initiatief-voorstellen ondersteuning van griffie	Voor initiatief-voorstellen ambtelijke ondersteuning	Voorbereiding van raadsbesluiten verloopt goed	Griffier is onafhankelijke vraagbaak	Raad wordt voldoende door griffier ondersteund	Raad wordt anderszins voldoende ondersteund	Er zijn voldoende faciliteiten voor scholing en training	Er wordt vaak gebruik gemaakt van faciliteiten voor scholing en training
0-25.000	84	31	87	43	60	93	87	65	66	28
25.000-50.000	90	25	89	52	62	90	86	68	62	21
50.000-100.000	92	27	89	59	60	86	82	69	69	27
100.000+	88	39	88	58	74	90	84	72	70	26

Informatiebronnen

	Gemeentelijke informatiebronnen	Signalen van burgers, organisaties en bedrijven	Media	Rekenkamer
0 - 25.000 inwoners	89	82	13	10
25.000 - 50.000 inwoners	88	83	16	8
50.000 - 100.000 inwoners	89	82	18	4
100.000 + inwoners	80	81	13	9

Effecten dualisering op relatie raad – college

	Door dualisme is debat tussen raad en college verbeterd	Door dualisme is doorstroming binnen college verbeterd	Door dualisme is raad beter in staat College te controleren	College krijgt voldoende ruimte van de raad
0-25.000	34	13	40	89
25.000-50.000	35	15	44	93
50.000-100.000	34	15	42	94
100.000+	34	19	41	90

Ondersteuning raad en voorbereiding raadsbesluiten

	College van B&W bereidt raadsbesluiten voor	Raad bereidt raadvorstellen voor	Voor initiatief-voorstellen ondersteuning van griffie	Voor initiatief-voorstellen ambtelijke ondersteuning	Vorbereiding van raadsbesluiten verloopt goed	Griffier is onafhankelijke vraagbaak	Raad wordt voldoende door griffier ondersteund	Raad wordt anderszins voldoende ondersteund	Er zijn voldoende faciliteiten voor scholing en training	Er wordt vaak gebruik gemaakt van faciliteiten voor scholing en training
0-25.000	84	31	87	43	60	93	87	65	66	28
25.000-50.000	90	25	89	52	62	90	86	68	62	21
50.000-100.000	92	27	89	59	60	86	82	69	69	27
100.000+	88	39	88	58	74	90	84	72	70	26

Voortrekker versus Uitvoerder

0 - 25.000 inwoners	4,46	5,54
25.000 - 50.000 inwoners	3,37	6,63
50.000 - 100.000 inwoners	4,12	5,88
100.000 + inwoners	3,00	7,00

Denker versus Doener

0 - 25.000 inwoners	4,82	5,18
25.000 - 50.000 inwoners	5,13	4,87
50.000 - 100.000 inwoners	4,65	5,35
100.000 + inwoners	4,05	5,95

Verbinder versus Polarisator

0 - 25.000 inwoners	3,25	6,75
25.000 - 50.000 inwoners	3,25	6,75
50.000 - 100.000 inwoners	2,88	7,12
100.000 + inwoners	3,53	6,47

Procescoach versus Inhoudcoach

0 - 25.000 inwoners	3,42	6,58
25.000 - 50.000 inwoners	4,09	5,81
50.000 - 100.000 inwoners	3,76	6,24
100.000 + inwoners	4,79	5,21

Werkdruk en motivatie totaal

	Toegenomen werkdruk	Toegenomen motivatie	Debat verbeterd	Volksvertegenwoordigende rol verbeterd	Belangrijkste lokaal politieke forum	Versterking herkenbaarheid lokaal bestuur			Doorstroming in raad verbeterd
0-25.000	68	21	31	27	57	18			19
25.000-50.000	64	18	28	24	54	16			20
50.000-100.000	70	22	25	28	53	20			25
100.000+	64	23	26	38	66	23			38

Effecten dualisme op positie Burgemeester

	Burgemeester heeft eigen portefeuille	Dubbelrol Burgemeester, voorzitter raad en college onwenselijk	Burgemeester laat zich vervangen	Burgemeester geen voorzitter raad	Goed samenspel Burgemeester en wn. Raadsvoorzitter	Het presidium heeft regie over agenda	Burgemeester stuurt voldoende op eenheid collegebeleid	Burgerjaarverslag is belangrijk verantwoordingsin strument.
0-25.000	81	27	39	2	50	82	69	69
25.000-50.000	77	23	47	2	56	88	66	62
50.000-100.000	79	28	70	6	62	83	67	65
100.000+	67	33	79	3	63	82	67	64

Ondersteuning PS en voorbereiding bestuiter van de Staten

GS bereidt Statenbesluiten voor	PS bereidt Statenvoorstellen voor	Voor initiatiefvoorstellen ondersteuning van griffie	Voor initiatiefvoorstellen ambtelijke ondersteuning	Vorbereiding van Statenbesluiten verloopt goed	Griffier is onafhankelijke vraagbaak	PS wordt voldoende door griffier ondersteund	PS wordt anderszins voldoende ondersteund	Er zijn voldoende faciliteiten voor scholing en training	Er wordt vaak gebruik gemaakt van faciliteiten voor scholing en training
89	27	84	58	59	87	90	70	61	25

Effecten dualisering op relatie Staten-GS

Door dualisme is debat tussen Staten en GS verbeterd	Door dualisme is doorstroming binnen GS verbeterd	Door dualisme zijn Staten beter in staat GS te controleren	GS krijgt voldoende ruimte van de Staten
26	8	27	94

Ondersteuning PS en voorbereiding bestuilen van de Staten

GS bereidt Statenbesluiten voor	PS bereidt Statenvoorstellen voor	Voor initiatiefvoorstellen ondersteuning van griffie	Voor initiatiefvoorstellen ambtelijke ondersteuning	Vorbereiding van Statenbesluiten verloopt goed	Griffier is onafhankelijke vraagbaak	PS wordt voldoende door griffier ondersteund	PS wordt anderszins voldoende ondersteund	Er zijn voldoende faciliteiten voor scholing en training	Er wordt vaak gebruik gemaakt van faciliteiten voor scholing en training
89	27	84	58	59	87	90	70	61	25

Werkdruk en motivatie

Door dualisme is werkdruk toegenomen	Door dualisme is motivatie toegenomen	Door dualisme is debat verbeterd	Door dualisering is doorstroming in Staten verbeterd	Door dualisme zijn Staten volksvertegenwoordigende rol beter gaan spelen	Door dualisme zijn Staten belangrijkste provinciaal politieke forum	Door dualisering is herkenbaarheid provinciaal bestuur versterkt
52	11	21	20	28	48	18

Effecten dualisme op positie Commissaris van de Koningin

CdK heeft eigen portefeuille	Dubbelrol CdK, voorzitter PS en GS onwenselijk	CdK laat zich vervangen	CdK geen voorzitter PS
47	31	68	6